Вопросы
административного права.
кн. 1.
М., 1916

395385

НМЛ — Библиотека
VI. A2

Изданіе Соціальнаго Музея имени А. В. Погожевой и Кабинета
административнаго права при Московскомъ Университетѣ
подъ редакціею проф. А. И. Елистратова.

ВОПРОСЫ
АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА.

Книга I.

МОСКВА—1916.

III А 2

Изданіе Соціальнаго Музея имени А. В. Погожевой и Кабинета административнаго права при Московскомъ Университетѣ,
подъ редакціею проф. А. И. ЕЛИСТРАТОВА.

ВОПРОСЫ
АДМИНИСТРАТИВНАГО ПРАВА.

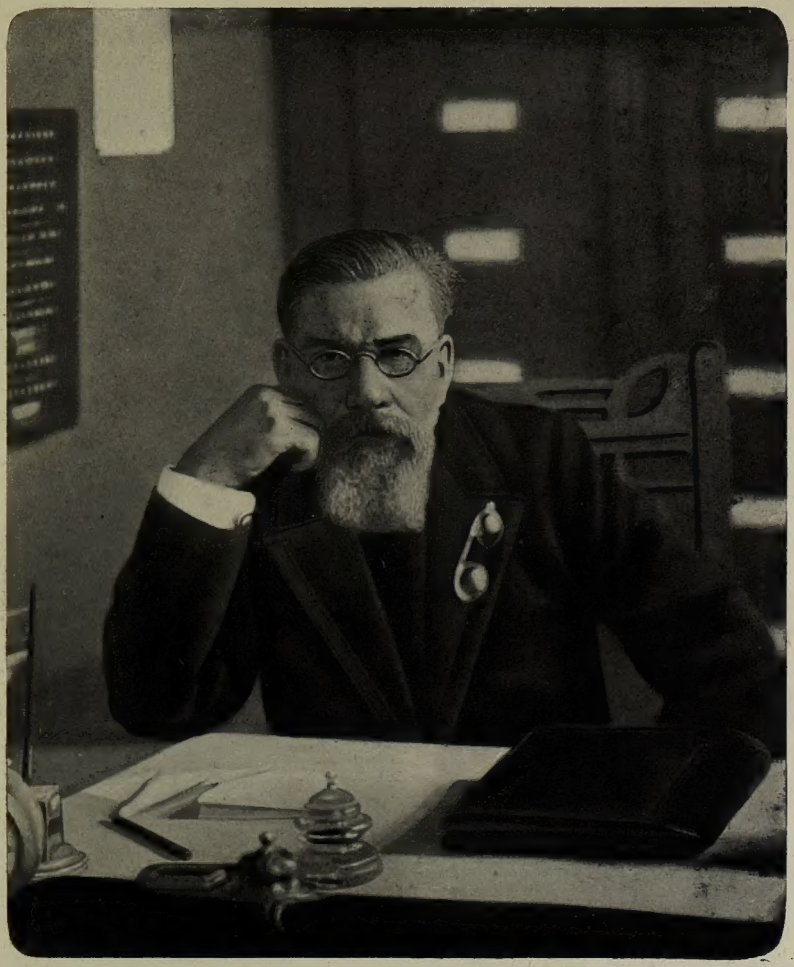
Книга I.

Р. С. Ф. С. Т.
ИНСТИТУТ
К. МАРКСА и ФР. ЭНГЕЛЬСА

МОСКВА — 1916.

395386

Т-во типографія А. И. МАМОНТОВА, Москва, Филипповскій, 11.



Александръ Васильевичъ Погожевъ (25 іюня 1853 г.—20 января 1913 г.).
Основатель Соціальнаго Музея имени А. В. Погожевой.

Памяти Александра Васильевича Погожева.

Первыя страницы первой книги, издаваемой Соціальнымъ Музеемъ и развивающимся въ связи съ нимъ Кабинетомъ административнаго права при Московскомъ Университетѣ, принадлежатъ памяти Александра Васильевича Погожева. Если Соціальный Музей возникъ и существуетъ, то только благодаря его неутомимой энергіи и, можно сказать, упрямой настойчивости въ достиженіи поставленной цѣли. Соціальный Музей при Московскомъ Университетѣ является младшимъ братомъ Соціальнаго Музея въ Парижѣ. Идея образованія и того и другого Музея одинаково связана съ желаніемъ сохранить и сдѣлать постоянными отдѣлы „соціальной экономіи", остановившіе на себѣ широкое общественное вниманіе на всемірныхъ парижскихъ выставкахъ 1889 и 1900 годовъ. Но въ условіяхъ осуществленія этой идеи во Франціи и въ Россіи была очень большая разница. Тамъ, во Франціи, Соціальный Музей сразу получаетъ крупную матеріальную поддержку: владѣлецъ хрустальной фабрики „Баккара" графъ де-Шамбренъ обезпечиваетъ Музей милліоннымъ состояніемъ; одинъ изъ своихъ особняковъ, на улицѣ Las Cases, онъ предоставляетъ подъ устройство Соціальнаго Музея; другой свой доходный домъ онъ жертвуетъ на его содержаніе. Декретомъ президента республики, согласно благопріятному отзыву государственнаго совѣта, Соціальный Музей признается общественно-полезнымъ учрежденіемъ, съ соотвѣтственными правами. На открытіи Музея, 25 марта 1895 г., присутствуютъ министръ торговли и промышленности, депутаты, представители науки, капитала и рабочихъ организацій. Въ 1896 году на празднествѣ въ честь Соціальнаго Музея, въ присутствіи президента республики, раздается старикамъ рабочимъ 26 книжекъ пожизненной ренты по 200 франковъ. Годъ спустя, на спеціальное пожертвованіе того же гр. де-Шамбрена, раздается 35 такихъ книжекъ престарѣлымъ сельско-хозяйственнымъ рабочимъ, причемъ кандидаты намѣчаются земледѣльческими синдикатами.

Здѣсь, въ Россіи, идея Соціальнаго Музея, который безпристрастно, научно знакомилъ бы съ бытомъ трудящихся и съ условіями труда и съ тѣмъ, что даетъ человѣческій опытъ въ смыслѣ улучшенія этихъ условій и въ какихъ направленіяхъ бьется человѣческая мысль за ихъ измѣненіе,—еще не нашла ни милліоновъ ни правительственнаго сочувствія. Зато родная Русь смогла дать ей то, чѣмъ она наиболѣе богата и что въ сущности цѣннѣе всего на свѣтѣ: человѣка, готоваго служить ей беззавѣтно и безкорыстно, способнаго ради идейнаго начинанія стойко пройти черезъ всѣ мытарства и обиды суровой русской дѣйствительности. Такимъ человѣкомъ для перваго Соціальнаго Музея въ Россіи былъ Александръ Васильевичъ Погожевъ.

А. В. Погожевъ родился въ 1853 году. Образованіе получилъ во 2-й Московской гимназіи и на медицинскомъ факультетѣ Московскаго Университета. Въ теченіе многихъ лѣтъ Александръ Васильевичъ работаетъ въ должности санитарнаго врача въ московскомъ губернскомъ земствѣ. Въ 1879 году онъ приступаетъ, подъ руководствомъ проф. Эрисмана, къ санитарному обслѣдованію фабрикъ и заводовъ Московской губерніи. Въ 1881 году Погожевъ самостоятельно обслѣдуетъ кирпично-гончарное производство, въ 1882—88 гг. онъ описываетъ санитарное состояніе фабрично-заводской промышленности въ уѣздахъ: Верейскомъ, Можайскомъ, Рузскомъ, Волоколамскомъ, Звенигородскомъ, Дмитровскомъ и Богородскомъ. Въ составленной, подъ редакціей проф. Эрисмана, „Общей сводкѣ по санитарнымъ изслѣдованіямъ фабричныхъ заведеній Московской губерніи", Александру Васильевичу принадлежитъ сравнительно небольшой по объему, но весьма содержательный историческій очеркъ развитія фабрично-заводской промышленности въ Московской губерніи, условій фабричнаго быта въ XVIII—XIX стт. вообще и въ частности вотчинно-посессіонныхъ и кабальныхъ фабричныхъ. Эти изслѣдованія д-ра Погожева въ свое время обратили на себя вниманіе французскихъ и нѣмецкихъ ученыхъ [1]). За Александромъ Васильевичемъ по справедливости устанавливается репутація спеціалиста по общественной гигіенѣ и санитарной политикѣ. Убѣжденный сторонникъ *земской* общественной гигіены и просвѣщенный другъ рабочихъ, А. В. Погожевъ безъ устали выступаетъ въ теченіе трехъ десятковъ лѣтъ, вплоть до своей смерти, съ многочисленными докладами и статьями по разнообразнымъ вопросамъ обще-

---

[1]) Ср. статью о Погожевѣ Г. М. Г. въ т. XXIV Энцикл. Словаря Брокгауза.

ственной медицины и профессіональной гигіены, фабрично-санитарнаго законодательства и практики и фабричной филантропіи. Онъ печатался въ Русской Мысли, Вѣстникѣ Европы, Медицинскомъ Обозрѣніи, Вѣстникѣ Общественной Гигіены, Журналѣ Русскаго общества охраненія народнаго здравія, Медицинской Бесѣдѣ, Вѣстникѣ Промышленности, Русскихъ Вѣдомостяхъ [1]) и др. спеціальныхъ и общихъ органахъ русской печати. Съ 1-го октября 1902 года Александръ Васильевичъ приступаетъ къ редактированію и изданію журнала: „Промышленность и здоровье. Вѣстникъ профессіональной гигіены, фабричнаго и санитарнаго законодательства". Задачею этого журнала онъ ставитъ „разработку вопросовъ по улучшенію условій труда въ санитарномъ, экономическомъ и техническомъ отношеніи". Однако, въ виду матеріальныхъ затрудненій, изданіе черезъ годъ пришлось прекратить.

Въ 1903 году А. В. Погожевъ былъ приглашенъ всесильнымъ въ эту пору В. К. Плеве въ Центральный Статистическій Комитетъ для предварительныхъ работъ по организаціи учета численности рабочихъ въ Россіи, Въ этой работѣ Александру Васильевичу были предоставлены исключительно благопріятныя условія вполнѣ самостоятельной, никѣмъ и ничѣмъ не стѣсняемой дѣятельности по изслѣдованію фабрично-заводскаго населенія Россіи [2]). Въ началѣ 1905 года Погожеву пришлось, однако, по предписанію новаго министра внутреннихъ дѣлъ, прекратить возложенную на него работу въ Комитетѣ. Закончить разработку обширныхъ матеріаловъ по статистикѣ труда Александръ Васильевичъ имѣлъ возможность уже только въ качествѣ частнаго лица. По предложенію академика И. И. Янжула капитальное изслѣдованіе Погожева: „Учетъ численности и состава рабочихъ въ Россіи" было издано въ 1906 году Императорской Академіей Наукъ. Императорское Русское Географическое Общество присудило за это изслѣдованіе его автору большую золотую медаль.

На всемірной выставкѣ 1900 года въ Парижѣ Александру Васильевичу удается организовать русскій отдѣлъ соціальной экономіи. „Незадолго до открытія выставки 1900 г., — замѣчаетъ

---

[1]) Въ „Русскихъ Вѣдомостяхъ" А. В. Погожевъ сотрудничалъ съ 1884 г. и помѣстилъ значительное число статей за полною подписью и подъ буквами А., Н., Х. („Русск. Вѣдом. 1863—1913". Сотрудники Р. В., стр. 134).

[2]) Интересныя автобіографическія данныя объ условіяхъ этой дѣятельности мы находимъ въ статьѣ А. В. Погожева: „Изъ воспоминаній о В. К. фонъ-Плеве". Вѣстн. Евр., іюль 1911.

онъ въ одномъ изъ своихъ докладовъ [1]), — помощникъ генеральнаго комиссара въ возникшей оффиціальной перепискѣ категорически заявлялъ, что въ Россіи учрежденій соціальной экономіи не существуетъ и участія ихъ въ русскомъ отдѣлѣ не можетъ быть". Однако, благодаря поддержкѣ Московскаго отдѣленія Императорскаго Русскаго Техническаго Общества и личнымъ усиліямъ, А. В. Погожевъ устраиваетъ русскій отдѣлъ соціальной экономіи настолько удачно, что, по отзыву извѣстнаго французскаго экономиста Шарля Жида, этотъ отдѣлъ, наравнѣ съ нѣмецкой секціей, „оказался однимъ изъ самыхъ блестящихъ". По возвращеніи изъ Парижа коллекціи и экспонаты, собранные Погожевымъ, въ теченіе цѣлыхъ десяти лѣтъ остаются въ Россіи безъ постояннаго пристанища. Въ 1901 году они размѣщаются въ одной изъ залъ Таврическаго дворца при выставкѣ попечительства о домахъ трудолюбія. Затѣмъ они то хранятся на частной квартирѣ Погожева, то скитаются туда и обратно между Москвою и Петроградомъ, часть ихъ вторично успѣваетъ побывать въ Парижѣ на международной выставкѣ по жилищному вопросу, согласно желанію французскаго правительства и на его средства. Лишь въ 1910 году Александру Васильевичу удалось найти постоянный пріютъ для своихъ коллекцій — при Московскомъ Университетѣ.

Согласно волѣ А. В. Погожева, его коллекціямъ, положеннымъ въ основаніе новаго учебно-вспомогательнаго учрежденія, пріуроченнаго къ юридическому факультету Московскаго Университета, присваивается наименованіе: „Соціальный Музей имени Анны Васильевны Погожевой". Жизнь Анны Васильевны,—жены Погожева, умершей 12 января 1908 года, была такимъ же подвигомъ общественнаго служенія, какъ и его собственная жизнь. По окончаніи образованія въ Смольномъ Институтѣ въ восьмидесятыхъ годахъ, Анна Васильевна переселилась въ Москву и здѣсь всѣмъ своимъ существомъ отдалась дѣлу внѣшкольнаго народнаго образованія. Состоя членомъ комитета народной грамотности, она создала, между прочимъ, первый рабочій клубъ въ Москвѣ. Рѣдкая воскресная школа, рѣдкая библіотека обходилась безъ ея дѣятельнаго участія. Не удовлетворяясь одной организаціонной работой, Анна Васильевна слѣдила за новѣйшими пріобрѣтеніями въ постановкѣ учебнаго дѣла и съ этою цѣлью нерѣдко выѣзжала за границу, гдѣ знакомилась съ про-

---

[1]) А. В. Погожевъ, Мирное посредничество науки въ области охраны труда, стр. 93.

свѣтительными учрежденіями и собирала матеріалы по части практической педагогики. Перу Анны Васильевны принадлежитъ цѣлый рядъ статей въ Русской Мысли [1]) и другихъ журналахъ. Особенно дѣятельно она сотрудничила въ журналахъ для дѣтей. Анна Васильевна принимала близкое участіе въ устройствѣ русскаго отдѣла соціальной экономіи на Парижской выставкѣ 1900 года. Изъ бумагъ Александра Васильевича, оставшихся послѣ его смерти въ Музеѣ, видно, какимъ добрымъ геніемъ была для него Анна Васильевна въ его общественной дѣятельности.

Подъ Соціальный Музей имени А. В. Погожевой Университетомъ было отведено одно изъ помѣщеній въ университетскомъ зданіи на Страстномъ бульварѣ, занимаемыхъ ранѣе „Московскими Вѣдомостями“ Грингмута. 4-го апрѣля 1910 года состоялось открытіе Соціальнаго Музей при Московскомъ Университетѣ: давнишняя мечта Александра Васильевича, наконецъ, осуществилась, По всеподданнѣйшему докладу министра народного просвѣщенія докторъ А. В. Погожевъ назначается пожизненнымъ почетнымъ попечителемъ Музея. Въ этой должности онъ продолжаетъ съ исключительной энергіей умножать коллекціи Музея, отдавая послѣднему не только весь свой трудъ, но и послѣднія денежныя средства. Отъ Университета Музей получаетъ безплатное помѣщеніе, отопленіе и швейцара, а также ежегодное ассигнованіе изъ спеціальныхъ средствъ въ размѣрѣ 600 руб.

Не удовлетворяясь присвоенной Соціальному Музею скромною ролью учебно-вспомогательнаго учрежденія при Университетѣ, Александръ Васильевичъ надѣялся на то, что со временемъ Музей имени А. В. Погожевой „превратится въ общегосударственный Соціальный Музей при поддержкѣ правительственныхъ и общественныхъ учрежденій, а также и частныхъ лицъ“ [2]). Александръ Васильевичъ настойчиво стремился къ тому, чтобы Соціальный Музей получилъ свой уставъ, чтобы онъ сталъ учрежденіемъ доступнымъ не только для студентовъ, но и для публики, чтобы ему была предоставлена возможность имѣть свои спеціальныя средства. Но А. В. Погожеву не суждено было добиться осуществленія этихъ задачъ. Его духъ былъ бодръ чаяніями и надеждами на упроченіе и развитіе своего любимаго дѣтища, но его жизнь уже приблизилась къ роковой чертѣ: 20-го января 1913 года Александръ Васильевичъ скончался.

---

[1]) Клубы для рабочихъ дѣвушекъ въ Лондонѣ, Р. М. 1896 февр.; Ж. Ж. Руссо (по отзывамъ нынѣшнихъ французовъ), 1890 іюнь, Раблэ, его жизнь и произведенія, и др.

[2]) Мирное посредничество, стр. 99.

Прилагаемъ списокъ книгъ и журнальныхъ статей А. В. Погожева, составленный нами при содѣйствіи В. Н. Дурденевскаго А. Н. Колесникова. [1])

1. Кирпично-гончарное производство Московскаго уѣзда. Опытъ санитарно-промышленнаго изслѣдованія. 238+17 стр. Москва, 1881.

2. Обзоръ дѣятельности губернскихъ съѣздовъ земскихъ врачей. Медицинское Обозрѣніе. 1881, февр. 1882, дек. 1885, № 16; 1886 №№ 10 и 16; 1887, № 13.

3. Санитарное изслѣдованіе фабричныхъ заведеній Верейскаго и Рузскаго уѣзда. 166+88 стр. М. 1882.

4. Санитарное изслѣдованіе фабричныхъ заведеній Можайскаго, Волоколамскаго и Звенигородскаго уѣздовъ. 208 стр. М. 1882.

5. Фабричный бытъ Германіи и Россіи. 172 стр. М. 1882. Ц. 1. р.

6. Санитарное изслѣдованіе фабричныхъ заведеній Богородскаго уѣзда. Ч. I. 200 стр. Дмитровскаго уѣзда. 257+146 стр. М. 1883.

7. Къ вопросу о регистраціи фабричныхъ больныхъ. Медиц. Вѣстн. 1883, № 16—17.

8. Седьмой съѣздъ Русскихъ Естествоиспытателей и Врачей въ Одессѣ. М. 1883.

9. Первый съѣздъ врачей Владимирской губ. Медиц. Обозр. 1884, № 2.

10. Первый съѣздъ врачей Полтавскаго земства. Медиц. Обозр. 1884, № 5.

11. 4-ый съѣздъ земскихъ врачей Воронежской губ. Медиц. Обозр. 1884, № 13.

12. 5-ый съѣздъ земскихъ врачей Казанской губ. Медиц. Обозр. 1884, № 16.

13. Оффиціальный уровень народнаго здравія въ Россіи. Медицинское Обозрѣніе, 1884 № 17.

14. Очерки фабричной филантропіи въ Германіи и въ Россіи. Русская Мысль, 1884 кн. 6.

15. Матеріалы для разработки основныхъ вопросовъ фабрич-

---

[1]) Списокъ составленъ на основаніи фактическаго обзора книгъ и отдѣльныхъ оттисковъ статей А. В. Погожева въ библіотекѣ Соціальнаго Музея и частью на основаніи указателей Д. Н. Жбанкова (Библіографическій указатель по общественно-медицинской литературѣ за 1890—1905 гг., М. 1907, и Библіогр. указатель по земско-медицинской литературѣ. М. 1890. Прилож. къ земско-медицинскому сборнику).

наго законодательства и промышленной гигіены въ Россіи. Русская Мысль. 1884, кн. 12.

16. Санитарный надзоръ и гигіена фабрикъ, заводовъ и промысловъ. Вѣстникъ Промышленности, 1884 августъ.

17. Итоги фабричной инспекціи въ Германіи. Вѣстникъ Промышленности 1884, октябрь и ноябрь.

18. Санитарное изслѣдованіе фабричныхъ заведеній Богородскаго уѣзда. Часть I. 200 стр. М. 1885. Ч. II. 95 стр. 1886. Ч. III. 379 стр. 1888. Ч. IV. 89 стр. 1892.

19. Изъ жизни фабричнаго люда въ столицѣ. Русская Мысль, 1885 кн. 5 и 6.

20. Піонеры санитарной науки на дальнемъ востокѣ. Медицинское Обозрѣніе, 1885 № 1.

21. Хроника санитарно-фабричныхъ изслѣдованій и наблюденій въ Россіи. Вѣстникъ Промышленности, 1885 мартъ.

22. Обзоръ выдающихся работъ по земской медицинѣ въ 1885 году. Медицинское Обозрѣніе, 1886 № 3.

23. Международная санитарная конференція въ Римѣ и проектъ оздоровленія Россіи. Медицинское Обозрѣніе, 1886, № 4.

24. Матеріалы для разработки вопроса объ основныхъ условіяхъ санитарно-врачебной реформы въ Россіи. Медицинское Обозрѣніе 1886 № 11.

25. Двадцатипятилѣтіе (1861—1886) естественно-научныхъ съѣздовъ въ Россіи. Историческій обзоръ дѣятельности съѣздовъ естествоиспытателей и врачей въ Россіи и въ Западной Европѣ. VIII+394 стр. М. 1887. Ц. 2 р.

26. Письмо къ проф. Боткину. Международная клиника, 1887 № 1.

27. Историческія воспоминанія и современная дѣйствительность. Медиц. Обозр., 1888 № 5.

28. Стромынскій приходъ Богородскаго уѣзда въ санитарно-экономическомъ отношеніи. Докладъ, читанный въ Статистическомъ Отдѣленіи Московскаго Юридическаго Общества 6 апрѣля 1888 г. Юридическій Вѣстникъ, 1888 №№ 6 и 7.

29. Эпидемія дезинтеріи въ Стромынскомъ приходѣ Богородскаго уѣзда. Оттискъ изъ Трудовъ IX губернскаго съѣзда врачей Московскаго земства.

30. Вотчинныя фабрики и ихъ фабричные. Вѣстникъ Европы, 1889 т. IV іюль.

31. Рецензія на „Матеріалы для исторіи врачебной помощи госуд. крестьянамъ въ 1837—87 гг.“ Медиц. Обозр. 1889, № 10.

32. Рецензія книги проф. Скворцова „Планы и способы санитарнаго изслѣдованія“. Медиц. Обозр. 1889, № 22.

33. Десятый губернскій съѣздъ врачей Тверского земства. Труды 10-го Московскаго съѣзда земскихъ врачей. М. 1889.

34. По поводу антипатіи гр. Л. Н. Толстого къ медицинѣ. Медиц. Бесѣда, 1890, № 9.

35. Общая сводка по санитарнымъ изслѣдованіямъ фабричныхъ заведеній Московской губерніи за 1879—1885 гг., подъ ред. проф. Ф. Ф. Эрисмана. Часть I. М. 1890. Историческій очеркъ развитія фабрично-заводской промышленности Московской губерніи; очеркъ развитія отдѣльныхъ производствъ; вотчинно-поссессіонныя фабрики и фабричный бытъ Московской губерніи въ концѣ XVIII и въ началѣ XIX вѣка. Стр. 92.

36. Очерки изъ исторіи фабричнаго законодательства въ Россіи. Вѣстн. Общ. Гигіены, 1890 т. VI.

37. Микробы Сергіевскаго посада (изъ санитарной практики Московскаго земства). Санитарное дѣло за 1890 г.

38. Врачебная наука и санитарная практика. Докладъ Московскому Юридическому Обществу въ засѣданіи 28 января 1891 г. Юридическій Вѣстникъ, 1891 № 3.

39. Къ вопросу о санитарно-фабричномъ надзорѣ въ Россіи. Вѣстн. Общ. Гигіены, 1891 т. IX и XI и 1892 т. XV.

40. Вопросы врачебной экспертизы въ обсужденіи Московскаго Юридическаго Общества. (Сводный протоколъ засѣданій Моск. Юрид. Общ. 24 окт., 4 ноября и 3 дек. 1891 г.) Отт. изъ программы секцій V Съѣзда Общ. русскихъ врачей.

41. Четвертый съѣздъ русскихъ врачей въ Москвѣ. Русская Мысль, 1891 кн. 3.

42. Историческія основы санитарной реформы въ Россіи. Санитарное Дѣло за 1891 г. №№ 4, 6, 8 и 9.

43. Къ исторіи фабричнаго вопроса въ Россіи. (Очеркъ развитія санитарно-фабричныхъ мѣропріятій въ земскихъ собраніяхъ 1877—1884 гг.) Медиц. Бесѣда, 1891, № 22.

44. Къ вопросу о народной переписи въ Россіи. Труды IV-го Пироговскаго съѣзда, 1891.

45. Матеріалы для исторіи фабричной медицины въ Россіи. Вѣстн. Общ. Гиг., 1892 № 6 и 7.

46. Метафизическій взглядъ на задачи земской медицины. Санит. Дѣло, 1892 № 1 и 2.

47. Надзоръ за продажей пищевыхъ продуктовъ въ Москвѣ. Санит. Дѣло, 1892 №№ 15—17 и 49.

48. Смертность населенія Москвы за 1872—89 гг. Медицинское Обозрѣніе, 1892, № 2.

49. Апатія голоданія и гигіена. Русское Богатство, 1892 кн. 4 и 5.

50. Центръ тяжести холернаго вопроса въ Россіи. Санитарное Дѣло, 1892 № 49 и 50,

51. Юридическія недоразумѣнія въ санитарно-фабричномъ надзорѣ. Вѣстн. Общ. Гиг. 1893 № 2, и Журн. Р. Общ. охр. нар. здравія, 1893, № 2.

52. Думская санитарія въ Москвѣ. Вѣстн. Общ. Гиг., 1893 т. XVII кн. 1 и 2.

53, Проектъ 1869 года объ учрежденіи санитарныхъ опекъ. (Изъ архивныхъ дѣлъ Медицинскаго Департамента). Вѣстн. Общ. Гиг., 1893 іюль.

54. Къ вопросу объ установленіи санитарныхъ нормъ для фабрикъ и заводовъ. Вѣстн. Общ. Гиг., 1893 т. XVIII и 1894 т. XXI и XXII.

55. Загрязненіе подмосковныхъ окраинъ. Санит. Дѣло, 1893, № 9 и 10.

56. Пятый съѣздъ Общества русскихъ врачей въ память Н. И. Пирогова Медиц. Обозр., 1894 № 1.

57. Школьно-фабричныя нужды Россіи. Русская Мысль, 1894 кн. 9 и 11.

58. Кавказскія Минеральныя воды въ 1894 году. Медицинское Обозрѣніе, 1894 № 21.

59. Обзоръ мѣстныхъ обязательныхъ постановленій по фабричной санитаріи въ Россіи. Вѣстн. Общ. Гиг., 1894 т. XXIV.

60. Общественный починъ въ области фабричной санитаріи. Врачъ 1894 № 26.

61. Взаимодѣйствіе врачебной науки и административной практики. Вѣстн. Общ. Гиг., 1896 т. XXIX кн. 1.

62. Профессіональная гигіена на шестомъ съѣздѣ русскихъ врачей въ Кіевѣ. Русское Богатство, 1896, № 8.

63. Санитарная полиція при народныхъ сборищахъ и торжествахъ. Журн. Русск. Общ. охр. нар. здравія за 1896 г. № 7 и 8.

64. Промышленная гигіена и профессіонально-техническое образованіе. 1896.

65. Обзоръ дѣятельности профессіонально-техническихъ съѣздовъ въ Россіи. Медицинская Бесѣда за 1896 г. № 8, 11—15.

66. Примѣненіе формалина въ земско-санитарной практикѣ. Моск. Св. Зар. бол., 1896, № 3.

67. Санитарные совѣты и фабричные врачи. Медиц. Бесѣда, 1896, № 5.

68. Прошлое и настоящее положеніе фабричной медицины въ Московской губ. Медиц. Бесѣда, 1896 № 23.

69. Къ вопросу о заразительности бугорчатки. Медиц. Обозр. 1896, № 6.

70. Музей фабричной гигіены. Общ. Сан. Обозр., 1896 № 13.

71. Дѣйствующій порядокъ изданія мѣстныхъ обязательныхъ постановленій по фабричной санитаріи. Общ. Сан. Обозр., 1896, № 14.

72. О порядкѣ выдачи разрѣшеній на устройство промышленныхъ заведеніи въ Россіи. Общ. Сан. Обозр., 1896, № 16.

73. О мѣрахъ для развитія врачебно-санитарной техники въ Россіи. Дневникъ VI Пироговскаго съѣзда.

74. О предполагаемыхъ измѣненіяхъ дѣйствующаго порядка изданія постановленій для фабрикъ, заводовъ и пр. Тамъ же.

75. Шестой Пироговскій съѣздъ. Медиц. Обозр. 1896, № 9.

76. Профессіональная гигіена духовнаго творчества. Медиц. Бесѣда, 1897, № 2.

77. Забытые толки о санитарной реформѣ въ Россіи. Медиц. Бесѣда, 1897, № 7.

78. Объ организаціи коллективной разработки основныхъ вопросовъ профессіональной гигіены. Медиц. Бесѣда, 1897, № 18.

79. Вопросы фабричнаго быта на торговопромышленныхъ съѣздахъ въ Россіи. Вѣстн. Общ. Гиг., 1897 кн. I и IX.

80. Содѣйствіе русской промышленности въ санитарно-техническомъ отношеніи. Имп. Русск. Техн. Общество. Моск. Отд. Пост. Ком. по техн. образованію. 1897, вып. 4.

81. Международные вопросы медицины. Медицинская Бесѣда, 1897, № 21.

82. Возможна ли постройка „Народнаго дома“ въ Москвѣ: Русская Мысль, 1898 кн. 2.

83. Институтъ фабричныхъ инспектрисъ. 1898.

84. Памяти Іосифа Варнавича Балакина. М. 1898.

85. Вопросъ „объ отцахъ и дѣтяхъ“ въ земско-медицинской практикѣ. Медицинская Бесѣда за 1898 г., № 7 и 8.

86. Первый Совѣщательный Съѣздъ русскихъ желѣзнодорожныхъ врачей въ С.-Петербургѣ. Медиц. Обозр., 1898, № 8.

87. Докладъ секціи о взаимоотношеніи земской и желѣзнодорожной санитарно-врачебной организаціи. XIV Московскій Съѣздъ земскихъ врачей. 1899.

88. Борьба съ алкоголизмомъ съ точки зрѣнія профессіональной гигіены. Докладъ, читанный въ засѣданіи комиссіи по вопро-

су объ алкоголизмѣ 16 дек. 1898 г. Журн. Русск. Общ. охр. нар. здравія за 1899 г., № 2 и 3.

89. Организація русскаго отдѣла соціальной экономіи на всемірной выставкѣ 1900 года вь Парижѣ. Докладъ, читанный въ засѣданіи санитарной группы Моск. Отд. Имп. Русск. Техн. Общества 18 янв. 1899 г. М. 1899.

90. L'économie sociale à la section russe. Paris, 1900.

91. Недочеты фабричнаго инспектората въ Западной Европѣ, Америкѣ и въ Россіи. Медицинская Бесѣда за 1900 г., № 1.

92. Санаторіи и профессіональная гигіена. Проток. 1-го Всеросс. съѣзда дѣятелей по климатологіи, гидрологіи и бальнеологіи. т. II. СПБ. 1900.

93. Взаимодѣйствіе техники и медицины по охранѣ жизни и здоровья рабочихъ на Западѣ и въ Россіи. Бюллетени Политехн. Общества, сост. при Имп. Техн. Учил. 1900 № 6 стр. 263—283.

94. Взаимодѣйствіе техники и медицины по охранѣ жизни и здоровья рабочихъ. 50 стр. М. 1901. Ц. 40 к.

95. Промышленность и здоровье. Вѣстникъ профессіональной гигіены, фабричнаго и санитарнаго законодательства. Съ 1-го окт. 1902 по 1-е окт. 1903 г. Подъ редакціей А. В. Погожева.

96. Адресная книга фабрично-заводской и ремесленной промышленности всей Россіи. Подъ редакціей А. В. Погожева. Изданіе 1-е, СПБ. 1905, и изданіе 2-е, исправл. и значит. дополн. 1907/8 гг.

97. Учетъ численности и состава рабочихъ въ Россіи. Матеріалы по статистикѣ труда. Изданіе Императорской Академіи Наукъ. Съ прил. табл. и 18 карто-діаграммъ. СПБ. 1906. XXVI+114+224 стр. Ц. 5 руб.

98. Статистика труда и анкеты по рабочему вопросу въ иностранныхъ государствахъ и въ Россіи. СПБ. 1907. 24 стр. Ц. 30 коп.

99. Жилищная нужда въ промышленныхъ центрахъ Россіи. Докладъ 1-му Всероссійскому съѣзду фабричныхъ врачей, 1909.

100. О наилучшихъ способахъ организаціи инспекціи труда въ Россіи. Докладъ тому же Съѣзду, 1909.

101. Очеркъ организаціи статистическихъ учрежденій въ иностранныхъ государствахъ. Отт. изъ Извѣстій Имп. Русскаго Географ. Общества. Т. XLVI вып. I—V. СПБ. 1910.

102. Изъ воспоминаній о В. К. фонъ-Плеве. Вѣстникъ Европы, 1911 іюль.

103. Мирное посредничество науки въ области охраны труда. 1911.

Кромѣ того, въ Медицинской Бесѣдѣ А. В. Погожевымъ еще напечатаны слѣдующія статьи и замѣтки:

104. Итальянскій врачъ Bernardo Ramazzini и его значеніе въ исторіи охраны профессіональнаго труда.

105. Самовнушеніе и психогигіена.

106. Медико-полицейскій надзоръ въ Москвѣ.

Въ заключеніе, небезынтересно отмѣтить хранящуюся въ Музеѣ 2-ю корректуру статьи А. В. Погожева „Казуистика фабричной санитаріи", предназначенной къ напечатанію въ органѣ одного изъ медицинскихъ учрежденій Петербурга, съ редакторской помѣткой: „Статью д-ра Погожева прошу вынуть и немедленно разобрать"...

Проф. А. И. Елистратовъ.

Правительственная регламентація образованія частныхъ обществъ въ Россіи.

I.

Правительственная регламентація образованія частныхъ обществъ и союзовъ въ Россіи имѣетъ уже 150-лѣтнюю исторію, если первымъ актомъ такой регламентаціи считать утвержденіе 31 октября 1765 года имп. Екатериной Великой плана и устава вольнаго (т. е. частнаго) экономическаго общества. Учредителями общества явились „15 особъ, знатностью рода, довѣренностью монаршею... отличавшіяся", которыя „соединились въ Санктпетербургѣ взаимнымъ желаніемъ, чтобы составить изъ себя и изъ другихъ, одинаковымъ намѣреніемъ возбуждаемыхъ, Сословіе, которое старалось бы о распространеніи въ народѣ полезныхъ и нужныхъ для земледѣлія и домостроительства свѣдѣній съ несомнѣнной надеждой, что Императрица ихъ труды безъ Высочайшаго своего покровительства оставить не соизволитъ" [1]). Къ намѣренію этому императрица отнеслась чрезвычайно благосклонно, уставъ былъ всемилостивѣйше апробованъ, общество было принято „въ особливое Императрицы покровительство, не завися ни отъ какого правительства", и получило отъ Екатерины право употреблять печать съ гербомъ Императорскимъ и внутри герба собственный Ея Величества девизъ [2]), и сверхъ того 6000 рублей для покупки дома и для учрежденія библіотеки. Такой милостивый пріемъ перваго въ Россіи проявленія общественной иниціативы объясняется прежде всего тѣмъ, что истинной учредительницей вольнаго экономическаго общества съ большой вѣроятностью нужно считать саму императрицу [3]),

---

[1]) А. И. Ходневъ. Исторія Императорскаго вольнаго экономическаго общества съ 1765 до 1865. СПБ. 1865. гл. 1 и 14.

Уставъ вольнаго экономическаго общества. СПБ. 1824. Вступленіе.

[2]) Пчелы, въ улей медъ приносящей, съ надписью „полезное".

[3]) Ходневъ, стр. 1.

просвѣтительно-либеральная политика которой требовала не только сочувствія, но и прямого содѣйствія со стороны общественныхъ элементовъ. Екатеринѣ II, какъ и Петру I, приходилось не только править, но и воспитывать общество въ духѣ западнаго просвѣщенія, которое прививалось къ патріархальному быту русской жизни чрезвычайно медленно и неустойчиво. Русскому человѣку 18 вѣка, проникнутому еще бытовой свободой общественныхъ отношеній 17 вѣка, было весьма трудно понять значеніе организованности, твердой предустановленности въ общественныхъ начинаніяхъ. Несомнѣнно, что въ человѣческихъ общежитіяхъ всѣхъ временъ и народовъ никогда не было недостатка въ цѣлевыхъ единеніяхъ, но единенія эти порождались непосредственно самой жизнью, которая создавала и цѣли, и средства, и правила достиженія намѣченнаго въ единеніи; появленіе же такихъ частныхъ обществъ, гдѣ напередъ устанавливались дедуктивнымъ путемъ въ т. н. уставахъ формальные элементы единенія, т. е. обществъ связанныхъ нормативнымъ путемъ,— нужно относить только къ началу 18 вѣка для Западной Европы и къ 19 для Россіи, если не считать единичныхъ образованій полу-правительственнаго типа, возникавшихъ въ царствованіе Екатерины и по большей части по ея инціативѣ [4]).

Законодательно-концессіонный порядокъ учрежденія частныхъ обществъ, установившійся въ царствованіе Екатерины, имѣлъ значеніе не ограниченія или стѣсненія общественной инціативы, а скорѣе носилъ поощрительный характеръ, такъ какъ уставы обществъ Екатерининскаго времени заключаютъ больше привилегій и пожалованій, чѣмъ обязанностей для нарождавшейся русской организованной общественности [5]).

Екатерина II, кромѣ утвержденія уставовъ отдѣльныхъ обществъ, содѣйствовала развитію общественныхъ организацій путемъ изданія общихъ законодательныхъ опредѣленій порядка образованія частныхъ обществъ и надзора за ними со стороны полиціи — въ дополнительной главѣ XXI (писанной въ 1768 г.) Наказа, посвященной полиціи, и въ Уставѣ Благочинія 1782 года [6]). Впрочемъ, эти законодательные акты Екатерины II,

---

[4]) Въ царствованіе Екатерины II возникли, кромѣ вольнаго экономическаго общества, вольное россійское собраніе (1771), дружеское ученое общество (по инициативѣ Шварца и Новикова въ 1779 г.) и др.

[5]) Въ уставѣ вольнаго экономическаго общества была, напр., статья, уполномочивающая само общество измѣнять уставъ властью общаго собранія, несмотря на то, что первоначальный уставъ былъ утвержденъ Высочайшей Властью.

[6]) П. С. З. 1782 г. № 15379.

основанные главнымъ образомъ на прямыхъ заимствованіяхъ изъ трактатовъ нѣмецкихъ полицеистовъ 18 вѣка, наполнены заботами не столько объ установленіи яснаго порядка образованія и легализаціи частныхъ обществъ, сколько объ организаціи активнаго полицейскаго надзора за ними. Благодаря этому и создалось такое положеніе, что въ числѣ обязанностей и дѣйствій полиціи въ ст. 552-561 гл. XXI Наказа указаны такія, какихъ въ Россіи того времени полиція не имѣла и имѣть не могла въ силу тогдашнихъ условій русской жизни, какъ напр. „не дозволять сходбищъ или собраній политическихъ“ [7]), о которыхъ русскіе люди въ 18 вѣкѣ едвали могли и думать. Въ Уставѣ Благочинія регламентаціи образованія частныхъ обществъ и надзору за ними посвящены ст. 64, 65, 208, 250.

Здѣсь дѣлаются попытки точнѣе регламентировать порядокъ образованія и дѣйствій частныхъ обществъ. Общества дѣлятся на „закономъ утвержденныя“ и „закономъ неутвержденныя“, т.-е. общества, уставы которыхъ утверждены императрицей и поэтому имѣютъ силу закона, и общества, уставы которыхъ не извѣстны правительству, а посему „не признаются за дѣйствительныя и всѣ ихъ правила, положенія и постановленія вмѣняются ни во что, полиція можетъ подвергнуть ихъ уничтоженію и запрещенію, если признаетъ такое общество безполезнымъ или противнымъ общему благу и частнымъ пользамъ“. Очевидно, что императрица была склонна считать только такія общества легальными, которыя учреждены или утверждены ею самою, какъ, напр., вольное экономическое общество, но ст. 208 Устава Благочинія вноситъ въ это единообразіе нѣкоторое отклоненіе, дозволяя „заводить общества съ вѣдома, дозволенія или согласія Управы Благочинія“. Можетъ-быть, Екатерина намѣревалась установить два порядка легализаціи частныхъ обществъ: для однихъ видовъ организацій, (болѣе важныхъ, съ правами юридическаго лица), оставить путь Высочайшаго разрѣшенія и утвержденія отдѣльныхъ уставовъ, а для другихъ, обществъ маловажнаго мѣстнаго значенія, безъ предоставленія имъ правъ юридическаго лица и безъ требованія представленія уставовъ,—узаконить путь заявки Управѣ Благочинія. Вслѣдствіе того, что Уставъ Благочинія 1782 г., по обширности своего замысла и непримѣнимости къ тогдашнимъ условіямъ жизни русскаго общества, былъ въ скоромъ времени оставленъ, а Управы Благо-

---

[7]) Наказъ имп. Екатерины II, изданный подъ ред. Чечулина Академіею Наукъ. СПБ. 1907, стр. CXXXVII.

чинія, образованныя только въ столицахъ, еще при Екатеринѣ потеряли свое первоначальное коллегіальное, съ участіемъ общественнаго элемента, устройство,—этотъ упрощенный порядокъ легализаціи частныхъ обществъ не получилъ примѣненія и съ тѣхъ поръ исчезаетъ изъ русской практики, чтобы появиться, конечно въ иной формѣ, во временныхъ правилахъ объ обществахъ и союзахъ 4 марта 1906 г. [8]) Такое опереженіе своего времени свойственно, впрочемъ, многимъ екатерининскимъ реформамъ. Сама Екатерина послѣ событій французской революціи рѣзко мѣняетъ свое отношеніе къ проявленіямъ общественной иниціативы, воздвигая гоненія на живую мысль и самостоятельную общественную дѣятельность. Екатерининская реакція поглотила почти всѣ вольныя общества, образовавшіяся въ началѣ ея царствованія [9]), такъ что ко времени вступленія на престолъ имп. Павла I русская дѣйствительность была совершенно очищена отъ всякихъ общественныхъ начинаній и организацій. Объ отношеніи самого Павла I къ попыткамъ образованія частныхъ обществъ въ Россіи можно судить по весьма характерному для его царствованія историческому документу—отношенію С.-Петербургскаго генералъ-губернатора гр. фонъ деръ Палена къ ст.-секретарю Брискерну отъ 15 января 1801 г. [10]) Русское общество, политическое воспитаніе котораго въ западно-европейскомъ духѣ началось только въ концѣ 18 вѣка, не могло, конечно, при Екатеринѣ и Павлѣ ощущать большую потребность въ организованныхъ обществахъ, утвержденныхъ правительствомъ, такъ что подобные эксцессы Павла I могли затрагивать только развѣ

---

[8]) Изслѣдованій о происхожденіи и судьбѣ Устава Благочинія 1782 г. не имѣется. Начатое въ 1909 году изданіе дѣлъ Московской Управы Благочинія не даетъ еще возможности установить намѣреній Екатерины и прослѣдить ихъ осуществленіе въ ея царствованіе, но ясно, что Уставъ былъ для своего времени слишкомъ либеральнымъ.

[9]) Вольное экономическое общество благодаря своему сановному составу не было затронуто реакціей.

[10]) Приводимъ цѣликомъ этотъ любопытный документъ.

„Милостивый Государь мой, Федоръ Максимовичъ! Во исполненіе Высочайшаго Е. И. Величества повелѣнія въ отношеніе Вашего Превосходительства мнѣ объявленнаго, прусскій купецъ Ширмеръ, просившій позволеніе учредить общество, въ коемъ гражданскіе чиновники, равно и ученые, купцы и художники могли бы найдти препровожденіе времени по вечерамъ,—по выдержаніи на хлѣбѣ и водѣ одного мѣсяца, для высылки заграницу посредствомъ градскихъ и земскихъ полицій, сего число отъ меня отправленъ, о чемъ увѣдомляя Васъ, Государя моего, имѣю честь быть . . . . . гр. фонъ-деръ-Паленъ. Русская Старина 1873 г. апрѣль, стр. 576.

иностранцевъ да самые верхи петербургскаго общества. Народъ, поскольку его голосъ дошелъ до насъ въ наказахъ депутатамъ Екатерининской комиссіи для составленія проекта новаго уложенія и въ другихъ актахъ того времени, не высказывалъ никакихъ политическихъ желаній въ духѣ Запада, народъ еще всецѣло жилъ политической идеологіей московскаго государства 17 вѣка. Съ начала царствованія имп. Александра I русское общество приходитъ въ непосредственное соприкосновеніе съ западной Европой, только что пережившей великую революцію, знакомится съ другимъ политическимъ устройствомъ, съ другой политической идеологіей. Передъ Александромъ было общество уже иного настроенія, иного духовнаго содержанія, которое могло понимать и цѣнить реформаторскіе планы императора и могло содѣйствовать осуществленію его политическихъ мечтаній. Если бы составленный въ 1801 году, для обнародованія во время коронаціи Александра, проектъ всемилостивѣйшаго манифеста русскому народу [11]) былъ своевременно опубликованъ, то русскіе люди вполнѣ сознательно приняли бы установленіе „права личной неприкосновенности и невозбранной свободы мысли, вѣры, или исповѣданія, богослуженія, слова или рѣчи, письма и дѣянія, поколику они законамъ государственнымъ не противны и никому не вредительны". [12]) Эта политическая терминологія и ея содержаніе не были уже чужды Россіи. Какъ видно изъ одного документа 1802 года [13]) политическая агитація велась съ успѣхомъ среди „простого народа" въ такой глуши, какъ Астраханская губернія, гдѣ „заводились разсужденія о Верховной власти", доходившія до Петербурга.

Въ отношеніи интересующаго насъ вопроса о регламентаціи частныхъ обществъ самъ Александръ I въ началѣ идетъ далѣе Екатерины II, находя напр., что нѣтъ нужды въ особенномъ утвержденіи со стороны императора правилъ и устава Лифляндскаго экономическаго общества, потому что „общія узаконенія достаточно обезпечиваютъ учрежденія, столь полезную цѣль имѣющія". [14]) Въ этомъ указѣ, касающемся, правда, только одного конкретнаго общества, по нашему мнѣнію, хорошо отразилась первоначальная политика Александра I по отношенію къ общественнымъ организаціямъ:—качество цѣли, преслѣдуемой обще-

---

[11]) См. во французскомъ изданіи книги Н. И. Тургенева. Россія и русскіе, 1, 94; 111, 296—309.

[12]) Ср. съ Манифестомъ 17 октября 1905 г.

[13]) П. С. З. 1802 г. № 20545.

[14]) П. С. З. 1805 г. № 21842.

ствомъ, уже даетъ ему достаточное легальное основаніе для существованія и безъ правительственнаго утвержденія, конечно подъ отвѣтственностью руководителей общества, что они не преступятъ въ дѣятельности своей общихъ узаконеній; правительственное же утвержденіе правилъ и уставовъ частныхъ обществъ можетъ требоваться только для обществъ, которыя испрашиваютъ какія-либо особыя преимущества или изъятія изъ общихъ узаконеній. Въ правилахъ, данныхъ въ руководство Комитету Министровъ 1808 года, [15]) дѣла подобнаго рода отнесены были къ компетенціи Комитета Министровъ, который разсматривалъ за царствованіе Александра I уставы обществъ, испрашивавшихъ особыя права, денежныя пособія, безплатную пересылку корреспонденціи, участки земли и пр. [16]). Всѣ же прочія частныя организаціи, особенно многочисленныя въ первую половину царствованія Александра I, какъ, напр., масонскія ложи, литературные кружки, политическія собранія и т. п., существовали легально безъ разрѣшенія или утвержденія правительства. Такая свобода союзовъ много способствовала тому политическому броженію, которое охватило русское общество во вторую половину царствованія Александра I, когда обнаружилось, что правительство вступаетъ на путь общеевропейской реакціи, и что всѣ обѣщанныя реформы государственнаго строя не получатъ осуществленія.

Указъ 1 Августа 1822 года [17]) объ уничтоженіи масонскихъ ложъ и всякихъ тайныхъ обществъ рѣзко ликвидируетъ эту свободу, предписывая въ категорической формѣ закрыть всѣ неутвержденныя правительствомъ общества и впредь не допускать существованія обществъ, уставы которыхъ не утверждены правительствомъ [18]). Указъ 1822 года мотивируется „безпорядками и со-

---

[15]) Журналы Комитета Министровъ. 1808 г. Стр. 151.

[16]) См. Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ. Къ столѣтію Комитета Министровъ (1802—1902).

[17]) П. С. З. 1822 г. № 29151.

[18]) Даже вольное экономическое общество было принуждено въ концѣ 1823 года представить свой пересмотрѣнный уставъ на Высочайшее утвержденіе, несмотря на извѣстную намъ статью устава о правѣ общаго собранія измѣнять уставъ своею властью. Любопытно, что эта статья осталась и въ уставѣ, Высочайше утвержденномъ 4 февраля 1824 г., но общество съ тѣхъ поръ не придаетъ ей никакого значенія и неизмѣнно представляетъ проекты измѣненій въ уставѣ каждый разъ на Высочайшее утвержденіе (1859 г., 1872 г.),—настолько послѣ указа 1822 года самостоятельная общественная дѣятельность стала опасной и неустойчивой. См. Ходневъ. Гл. 14.

блазнами, возникшими въ другихъ государствахъ отъ существованія разныхъ тайныхъ обществъ и умствованій нынѣ существующихъ, отъ которыхъ проистекаютъ столь печальныя въ другихъ краяхъ послѣдствія". Конечно, ссылки на другія государства и края служатъ здѣсь только поводомъ, въ дѣйствительности же правительство увидало эти „безпорядки, соблазны и умствованія" у себя дома, въ Россіи, но увидало ихъ слишкомъ поздно, чтобы реально воздѣйствовать на охватившее Россію политическое движеніе. Тайныя общества не уничтожились, а привели черезъ 3 года къ возстанію декабристовъ.

Изучая оставшіеся послѣ декабристовъ политическіе проекты, и разсужденія, мы замѣчаемъ, что среди декабристовъ не было достигнуто политическаго единомыслія. Ихъ проекты преобразованія государственнаго строя Россіи носятъ характеръ болѣе академическій, чѣмъ политическій; это по большой части творенія свободнаго разума, мало считавшіяся съ политической дѣйствительностью. Одни изъ декабристовъ хотѣли перенести въ Россію федеративный строй Сѣверо-американскихъ Соединенныхъ Штатовъ (проектъ Н. Муравьева), другіе видѣли образецъ достойный подражанія въ англійскомъ государственномъ строѣ, третьи шли еще дальше и связывали благоденствіе Россіи только съ республиканской формой правленія (проектъ Пестеля). Конечно, всѣ эти проекты погибли при первомъ же столкновеніи съ политической дѣйствительностью, но для насъ они представляютъ большой интересъ, какъ показатели политико-идеологическаго развитія русскаго общества въ началѣ 19 вѣка. Отношеніе декабристовъ къ частнымъ обществамъ такъ же разнообразно, какъ и ихъ основные взгляды на существо государственнаго строя. Среди наиболѣе развитыхъ и образованныхъ дѣятелей декабристскаго движенія, только Н. И. Тургеневъ, одинъ изъ немногихъ, отрѣшается отъ общаго всѣмъ революціоннымъ идеологіямъ отрицательнаго отношенія къ праву гражданъ образовывать въ своей средѣ общества и союзы [19]). Въ своемъ дневникѣ подъ 1817 годомъ Н. И. Тургеневъ записываетъ такую мысль: "Общества, кои устроены на правилахъ нравственности и патріотизма, заслуживаютъ не преслѣдованія, а одоб-

---

[19]) Опасеніе ассоціацій проходитъ черезъ всѣ революціи, какъ установившаяся догма. Въ этомъ отношеніи республика мыслила и дѣйствовала подобно имперіи, и іюльское правительство подобно правительству Людовика XV. Законодательство преслѣдовало ассоціаціи изъ принципіальныхъ основаній, формулированныхъ такими философами-политиками, какъ Гоббсъ, Руссо, Кантъ. См. интересную статью P. Dareste. La liberté d'association. Revue des Deux Mondes. 1891 15 Octobre.

ренія правительства, тѣмъ болѣе, что правительства часто не могутъ произвести въ дѣйство того, что могутъ общества. . . Общество можетъ пріобрѣсти болѣе довѣрія отъ людей нежели правительство . . Сила уничтожаетъ довѣріе.“ [20]) Такъ же благосклонно относится къ частнымъ обществамъ и конституція Н. Муравьева, предусматривавшая „право гражданъ составлять всякаго рода общества и товарищества, не испрашивая о томъ ни у кого позволенія или утвержденія, лишь бы только ихъ дѣйствія не были противозаконными“. [21]) Но на совершенно иной точкѣ зрѣнія стоитъ главное дѣйствующее лицо декабристскаго возстанія—П. И. Пестель. Въ своемъ политическомъ проектѣ, названномъ имъ „Русской Правдой“, Пестель является убѣжденнымъ поклонникомъ сильной централизующей власти, устраняющей всякую общественную и частную иниціативу и дѣйствіе. „Государственное благочиніе или полиція, пишетъ Пестель, имѣетъ въ государствѣ огромную и важную цѣль спасенія гражданъ отъ бѣдствій, безпрестанно угрожающихъ безопасности ихъ и самому существованію . . . Вышнее благочиніе требуетъ непроницаемой тьмы, такъ чтобы оно не имѣло наружнаго вида и казалось бы даже совсѣмъ несуществующимъ. Обязанности вышняго благочинія: какъ располагаютъ свои поступки частные люди, образуются ли тайныя и вредныя общества . . . , происходятъ ли запрещенныя собранія и всякаго рода развратъ. Тайные розыски или шпіонство суть не только позволительное и законное, но даже надежнѣйшее и почти единственное средство, коимъ вышнее благочиніе поставляется въ возможность предназначенной ему цѣли“ . . . „Непонятно, отчего всегда такъ сильно противу полиціи всѣ вооружаются и учрежденіе оной столь язвительно порочатъ, недоумѣваетъ Пестель. Если бы народъ, продолжаетъ онъ, вникнулъ въ необходимость полиціи, то всѣ благомыслящіе благословляли бы тогда ея учрежденіе и дѣйствіе и одни злонамѣренные люди могли бы противу ея возставать“ [22]). Вмѣстѣ съ тѣмъ Пестель находитъ вполнѣ возможнымъ совмѣстить такой полицейскій этатизмъ съ правами гражданъ въ духѣ декларацiи правъ человѣка и гражданина. Эти права октроируются гражданамъ такимъ государствомъ въ видѣ законодательныхъ опредѣленій образа дѣйствій и существованія гражданъ, это права политическія (сфера отношеній гражданъ съ правительствомъ), права гражданскія (сфера отношеній гражданъ между со-

---

[20]) В. И. Семевскій. Политическія и общественныя идеи декабристовъ. СПБ. 1909. Стр. 416—417.

[21]) Семевскій. Стр. 455.

[22]) П. И. Пестель. Русская Правда. СПБ. 1906. Стр. 108—112 и 118.

бою), и права личныя (когда дѣло идетъ о нихъ однихъ), подъ которыми Пестель разумѣетъ свободное вѣроисповѣданіе, свободную промышленность, личную свободу и т. п. [23]). Въ спискѣ этихъ личныхъ правъ или свободъ свобода образованія гражданами частныхъ обществъ и союзовъ опущена не случайно. „Всякія частныя общества, читаемъ мы далѣе въ „Русской Правдѣ", съ постоянной цѣлью учреждаемыя, должны быть совершенно запрещены, какъ открытыя, такъ и тайныя, потому что первыя безполезны, а вторыя вредны. Первыя потому безполезны, что они только такихъ предметовъ касаться могутъ, которые входятъ въ кругъ дѣйствій правительства... Вторыя же потому вредны, что они такихъ только касаться могутъ предметовъ, которые не могутъ быть сдѣланы гласными, а таковые предметы не могутъ быть иначе признаны какъ зловредными... Скрывать нечего добро" [24]). Пестель также не допускаетъ частныхъ учебныхъ заведеній, потому что правительственный надзоръ за ними будетъ всегда слабъ и недостаточенъ [25]).

Мы остановились на „Русской Правдѣ" не потому только, что положенія ея характеризуютъ политическое мышленіе большинства активныхъ декабристовъ, но и потому, что весьма вѣроятно воздѣйствіе ихъ на имп. Николая I. Николай I не только обвинялъ, судилъ и казнилъ декабристовъ, но онъ у нихъ же и учился. Письменныя показанія декабристовъ заключаютъ въ себѣ цѣлые трактаты по общему государственному праву и политикѣ, множество разнообразныхъ проектовъ реформъ для Россіи и детальное изложеніе недостатковъ ея строя и управленія. Конечно, Николай I извлекалъ изъ этого богатаго живого матеріала только то, что отвѣчало его политическимъ убѣжденіямъ, но несомнѣнно, что многія мысли и стремленія декабристовъ произвели на императора неизгладимое впечатлѣніе и легли въ основу его собственной системы управленія. [26]) Особенно это вѣроятно въ отношеніи Пестеля и его „Русской Правды", гдѣ активный революціонеръ часто сходился мыслями съ однимъ изъ самыхъ неограниченныхъ монарховъ. Полицейско-предупредительныя мѣро-

---

[23]) Пестель. Русская Правда, стр. 200.

[24]) Пестель, стр. 238. Семевскій, стр. 541.

[25]) Семевскій, стр. 541.

[26]) Характерна въ этомъ отношеніи фраза, вырвавшаяся у имп. Николая I, записанная декабристомъ Завалишинымъ. „Зачѣмъ вамъ революція? Я самъ вамъ революція: я самъ сдѣлаю все, чего вы стремились достигнуть революціей". (Записки Завалишина 1, 255. Приведено у Семевскаго, стр. 551).

пріятія имп. Николая I и запретительная политика его по отношенію къ частнымъ обществамъ, можетъ быть, принадлежитъ не одному императору, но и частью декабристамъ, въ лицѣ Пестеля, если сравнить приведенныя ниже положенія „Русской Правды" съ учрежденіемъ въ 1827 г. особаго корпуса жандармовъ и съ Уставомъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, шестая глава котораго посвящена мѣрамъ предупрежденія незаконныхъ и тайныхъ обществъ, въ духѣ полнаго запрещенія образовывать какія либо частныя общества безъ Высочайшаго разрѣшенія, испрашиваемаго черезъ Комитетъ Министровъ. Дѣятельность Комитета Министровъ по разсмотрѣнію проектовъ, уставовъ частныхъ обществъ за царствованіе имп. Николая I чрезвычайно судна. [27]) За все царствованіе было утверждено не болѣе 25 благотворительныхъ, ученыхъ и сельско-хозяйственныхъ обществъ. Всѣ эти общества, въ сущности, уже не могутъ быть относимы къ разряду частныхъ, вольныхъ обществъ, такъ какъ уставы ихъ по большей части принадлежатъ Комитету Министровъ, а не учредителямъ, общества эти получаютъ титулъ Императорскихъ, пользуются казенными пособіями, правомъ безплатной пересылки корреспонденціи, правомъ представленія къ пожалованію орденовъ и пенсій и т. п. Вольныя частныя общества прекращаютъ свое существованіе въ Россіи послѣ указа 1 августа 1822 г. и подтвержденія его имп. Николаемъ I въ 1826 г. [28]) на весь долгій періодъ царствованія имп. Николая. Правительственныя мѣропріятія царствованія имп. Николая I по отношенію обществъ выражались главнымъ образомъ въ регламентаціи наказуемости незаконныхъ и тайныхъ обществъ, дѣла о которыхъ представлялись Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ на непосредственное усмотрѣніе Государя [29]), а самыя наказанія опредѣлялись въ Сводѣ законовъ уголовныхъ (гл. 5 о запрещенныхъ сходбищахъ и незаконныхъ тайныхъ обществахъ), впослѣдствіи въ Уложеніи о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ 1845 г. и въ Уставѣ о пред. и прес. преступленій. Въ 1836 году изъ общей массы обществъ выдѣляются Высочайше утвержденнымъ положеніемъ [30]) компаніи на акціяхъ, т.-е. „соединенія извѣстнаго числа частныхъ вкладовъ [31]), учрежденія которыхъ доселѣ не были опредѣлены

---

[27]) Въ историческомъ обзорѣ дѣятельности Комитета Министровъ отмѣчено за все царствованіе только 4 дѣла.

[28]) П. С. З. 1826 г. № 277.

[29]) П. С. З. 1829 г. № 2857. Табл. 1, п. 18.

[30]) П. С. З. 1836 г. № 9763.

[31]) Характерное опредѣленіе: соединеніе вкладовъ, а не людей.

положительными правилами, такъ какъ основанія, на которыхъ учреждаются компаніи на акціяхъ, могутъ и должны быть для всѣхъ единообразны". Конечно, эти положительныя правила были изданы не только „для доставленія сколь можно болѣе свободы въ движеніи и развитіи промышленности и для огражденія отъ послѣдствій легкомыслія и необдуманной предпріимчивости", но главнымъ образомъ для техническаго облегченія дѣйствій Комитета Министровъ, которому прежде при каждомъ подобномъ учрежденіи надлежало „входить въ разсмотрѣніе подробностей предпріятія и соображать самыя основанія, на коихъ оно учреждается", такъ какъ и по положенію 1836 г. компаніи эти разрѣшаются по усмотрѣнію правительства (ст. 2). Положеніе это представляетъ для насъ интересъ, во-первыхъ въ виду проявившейся въ немъ первой попытки раздѣлить понятіе объ обществѣ на его отдѣльные виды по признаку цѣли, съ тѣмъ чтобы создать для каждаго вида, смотря по его качествамъ съ точки зрѣнія полицейской государственности, соотвѣтствующіе способы легализаціи, а во-вторыхъ, потому что положеніе 1836 года является первымъ опытомъ регламентаціи обществъ при помощи нормальнаго устава, каковая форма легализаціи заняла въ практикѣ правительства впослѣдствіи господствующее положеніе. [32]). Но другіе виды общественныхъ организацій должны были дожидаться „опредѣленія положительными правилами" до 1906 г., несмотря на общественное оживленіе эпохи великихъ реформъ. Эта эпоха отразилась на правѣ образованія частныхъ обществъ весьма слабо: правительство имп. Александра II въ общемъ отказалось отъ прежняго, установившагося при имп. Николаѣ I, отрицательнаго взгляда на частныя общества, признавъ болѣе цѣлесообразнымъ взять выросшую за 60-ые годы до значительныхъ размѣровъ общественную иниціативу подъ свое руководство и контроль. Но и это „либеральное" правительство всетаки не рѣшилось нарушить традицію и не издало „положительныхъ правилъ" или закона о порядкѣ образованія частныхъ обществъ. Правительственныя мѣропріятія въ этой области въ теченіе 60-хъ годовъ сводятся къ постепенной передачѣ права разрѣшенія обра-

---

[32]) Такое выдѣленіе торговыхъ обществъ замѣчается во всѣхъ странахъ. Объясняется это отчасти финансовыми соображеніями, а главнымъ образома качествомъ цѣли этихъ обществъ, далекихъ отъ политики. Французское революціонное законодательство выдерживаетъ свою основную мысль подавленія частныхъ обществъ даже и въ этой области: законъ 1793 г. установилъ правительственное завѣдываніе акціонерными компаніями, что во французскомъ законодательствѣ удерживалось до 1867 г.

зованія частныхъ обществъ и утвержденія ихъ уставовъ изъ компетенціи Комитета Министровъ въ компетенцію отдѣльныхъ министровъ по принадлежности. Такъ, въ 1861 г. Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено давать разрѣшеніе на учрежденіе обществъ взаимнаго страхованія отъ огня въ городахъ. [33]) Въ 1862 г. въ томъ же порядкѣ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено „на будущее время въ измѣненіе существовавшаго порядка учрежденіе обществъ для взаимнаго вспомоществованія или съ другой благотворительной и общеполезной цѣлью, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами“ [34]). Въ 1866 г., согласно временнымъ мѣрамъ къ упрощенію порядка производства дѣлъ, вносимыхъ въ Комитетъ Министровъ, предоставлено Министру Государственныхъ имуществъ, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, право разрѣшенія учрежденія сельско-хозяйственныхъ обществъ. [35]) Ранѣе (въ 1863 г.) въ томъ же порядкѣ было разрѣшено Министру Народнаго Просвѣщенія утверждать уставы разныхъ ученыхъ обществъ. [36]) Въ 1869 г. Министерству Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено, въ томъ же порядкѣ, право утвержденія уставовъ общественныхъ и частныхъ благотворительныхъ заведеній. [37]) Въ этомъ Высочайше утвержденномъ положеніи Комитета Министровъ дается и общая мотивировка всѣхъ предшествовавшихъ мѣропріятій: — „число подобныхъ заведеній съ каждымъ годомъ увеличивается, говорится въ этомъ положеніи. Утверждаемые уставы не заключаютъ въ себѣ никакихъ особыхъ преимуществъ, дарованіе коихъ зависитъ отъ Высочайшей воли... Представленіе означенныхъ уставовъ черезъ Комитетъ Министровъ на Высочайшее утвержденіе безъ видимой надобности утруждаетъ вниманіе Государя... и замедляетъ открытіе такихъ учрежденій, кои по значенію своему должны быть всемѣрно поощряемы правительствомъ“.

Между тѣмъ законодательныя мѣропріятія по установленію надзора и репрессіи дѣятельности частныхъ обществъ за царствованіе имп. Александра II пополнились двумя Высочайше утвержденными положеніями Государственнаго Совѣта: 1867 г. „О противозаконныхъ сообществахъ“ [38]) и 1874 г. „О наказаніяхъ за

---

[33]) П. С. З. 1861 г. № 37478.
[34]) П. С. З. 1862 г. № 37852.
[35]) П. С. З. 1866 г. № 43191.
[36]) См. тамъ же.
[37]) П. С. З. 1869 г. № 46615.
[38]) П. С. З. 1867 г. № 44402.

составленіе противозаконныхъ сообществъ и участіе въ оныхъ" [39]), которыя вошли въ составъ измѣненнаго Устава о предупр. и прес. преступленій (ст. 116—118) и Уложенія о наказаніяхъ уголовныхъ и исправит. (ст. 318—324), составлявшихъ дѣйствовавшее право въ отношеніи частныхъ обществъ вплоть до измѣненій, послѣдовавшихъ въ 1906 году.

Въ Сводѣ законовъ изд. 1892 г. впервые появляются статьи, прямо указывающія правительственные органы, которые вѣдаютъ дѣла по разрѣшенію частныхъ обществъ и утвержденію ихъ уставовъ. Ст. 362 Учр. Министерствъ въ числѣ дѣлъ, подвѣдомственныхъ Департаменту Полиціи, въ п. 12 упоминаетъ „утвержденіе уставовъ разныхъ обществъ и клубовъ". Ст. 441 и сл. Устава общественнаго призрѣнія (Т. XIII) устанавливаютъ порядокъ учрежденія благотворительныхъ обществъ съ Высочайшаго разрѣшенія, а обществъ для взаимнаго вспомоществованія или съ другою благотворительною и общеполезною цѣлью съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Наконецъ, въ 1897 году Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ объ измѣненіи порядка разрѣшенія нѣкоторыхъ дѣлъ, вносимыхъ въ Комитетъ Министровъ, въ компетенціи Комитета оставлено было только разрѣшеніе учрежденія акціонерныхъ компаній, всѣ же остальныя дѣла по разрѣшенію частныхъ обществъ были закрѣплены за отдѣльными Министрами и Главноуправляющими, главнымъ образомъ за Министерствомъ. Внутренихъ Дѣлъ. [40]) Это измѣненіе имѣетъ существенное значеніе для порядка разрѣшенія образованія частныхъ обществъ На основаніи положенія 1897 года Министрами, главнымъ образомъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, были изданы т. н. нормальные уставы для тѣхъ категорій частныхъ обществъ, разрѣшеніе образованія которыхъ было предоставлено собственной власти Министровъ; это были общества: сельскохозяйственныя, потребительныя, благотворительныя, пожарныя, вспомоществованія нуждающимся учащимся, сельскія пожарныя дружины. Нормальными уставами право разрѣшенія образованія обществъ этихъ категорій предоставлено губернаторамъ при условіи тождественности представляемыхъ учредителями проектовъ уставовъ съ нормальными уставами; проекты уставовъ всѣхъ прочихъ обществъ, а также уставы, составленные съ отступленіями отъ нормальныхъ положеній, должны препровождаться губернаторомъ, при его заключеніи, на усмотрѣ-

---

[39]) П. С. З. 1874 г. № 53606.
[40]) П. С. З. 1897 г. № 13736.

ніе подлежащаго министерства или главнаго управленія. [41]) Этотъ новый порядокъ значительно облегчилъ техническую сторону образованія частныхъ обществъ извѣстныхъ категорій, приблизилъ возможность пользованія организаціями къ массамъ населенія и много способствовалъ ознакомленію ихъ съ такими общеполезными формами организованности. Конечно, не нужно думать, что съ изданіемъ нормальныхъ уставовъ русскіе люди получили *право* на утвержденіе представляемыхъ ими уставовъ, даже и при тождественности ихъ съ нормальнымъ уставомъ. Губернаторъ или Министръ имѣлъ право разрѣшить или не разрѣшить образованіе всякаго общества, пользуясь своимъ правомъ усмотрѣнія въ этой области, при чемъ не былъ обязанъ сообщать учредителямъ мотивы отказа. Нормальные уставы нужно понимать какъ совокупность правилъ и условій, при соблюденіи которыхъ администрація можетъ, но не обязана, разрѣшать образованіе и дѣйствіе всякаго частнаго общества. [42]) Нормальные уставы и не могли внести какихъ-либо юридическихъ измѣненій въ положеніе права гражданъ образовывать въ своей средѣ общеполезныя организаціи, такъ какъ уставы эти представляютъ собою простое обобщеніе предыдущей практики Комитета Министровъ и отдѣльныхъ министерствъ, гдѣ нормальные уставы выработались автоматически на практикѣ разрѣшенія представляемыхъ на усмотрѣніе этихъ учрежденій проектовъ вновь образуемыхъ частныхъ обществъ по образцу уже существовавшихъ и одобренныхъ [43]).

---

[41]) См. сборникъ нормальныхъ уставовъ: „Положенія о частныхъ обществахъ, учреждаемыхъ съ разрѣшенія Министерствъ, губернаторовъ и градоначальниковъ. Составилъ К. Г. фонъ-Плато. Рига 1903 г. Стр. 1 и сл. Другой сборникъ изданія 1912 года: К. Ильинскій. Частныя общества. Рига.

[42]) Поэтому эти „нормальныя" общества такъ же, какъ и прошедшія черезъ Комитетъ Министровъ, нельзя считать въ полной мѣрѣ общественными организаціями, такъ какъ въ уставахъ ихъ предусматривается въ гораздо большей степени государственный интересъ (въ смыслѣ raison d'Etat), чѣмъ интересъ общественный.

[43]) Фонъ-Плато въ своемъ сборникѣ даетъ общія указанія для составителей уставовъ (стр. 3), руководствуясь своей „долголѣтней практикой" въ области требованій правительства по отношенію къ частнымъ обществамъ (см. предисловіе). Онъ рекомендуетъ „примѣняться возможно точнѣе къ соотвѣтствующему нормальному уставу или къ уставу одного изъ утвержденныхъ Министерствами въ послѣднее время обществъ того же рода, какъ и проектируемое . . ; въ редакціонномъ отношеніи руководствоваться возможно болѣе изложеніемъ уже утвержденныхъ уставовъ. . , такъ какъ съ теченіемъ времени выработались почти одинаковыя для всѣхъ обществъ положенія" (стр. 4).

Общія положенія, которыя свойственны нормальнымъ уставамъ и уставомъ утверждавшимся властью министровъ, представляютъ для насъ интересъ, во первыхъ потому, что въ нихъ мы увидимъ общія правила, выработанныя администраціею по отношенію къ общественой организованности, а во вторыхъ, потому что эти правила и до нашего времени составляють дѣйствующее право [44]) и отчасти послужили источникомъ для правилъ 4 марта 1906 г.

Всѣ частныя общества, по нормальнымъ уставамъ, состоятъ въ вѣдомствѣ какого-либо министерства по принадлежности. Этотъ вѣдомственный характеръ проникаетъ довольно глубоко въ самую организацію обществъ: напр., общія собранія могутъ быть созываемы и по требованію министерства, губернатора или градоначальника; въ случаѣ закрытія общества дальнѣйшее назначеніе его имущества иногда обусловливается согласіемъ губернатора; губернаторъ имѣетъ право закрывать своею властью собранія обществъ; губернаторъ назначаетъ ликвидаціонное общее собраніе и утверждаетъ постановленія его; общества обязаны давать ежегодные отчеты губернатору; непредставленіе отчетовъ за два года можетъ служить основаніемъ для закрытія общества. Здѣсь администрація обезпечиваетъ себѣ въ частныхъ обществахъ положеніе иногда выше общаго собранія, иногда наравнѣ съ нимъ. Общія собранія происходятъ подъ надзоромъ чиновъ полиціи, для чего обществамъ вмѣняется въ обязанность своевременно сообщать начальнику мѣстной полиціи о днѣ, часѣ, мѣстѣ и предметахъ занятій общихъ собраній, при чемъ на общихъ собраніяхъ могутъ обсуждатся лишь такіе предметы, которые относятся непосредственно къ опредѣленной уставомъ дѣятельности общества и о которыхъ заблаговременно доведено до свѣдѣнія полиціи. Составъ обществъ опредѣляется съ нѣкоторыми ограниченіями: не могутъ быть членами обществъ состоящіе на дѣйствительной военной службѣ нижніе чины и юнкера; несовершеннолѣтніе, за исключеніемъ имѣющихъ классные чины; подвергшіеся ограниченію правъ по суду; административно-ссыльные; учащіеся въ учебныхъ заведеніяхъ военнаго морского и духовнаго вѣдомствъ; учащіеся въ другихъ учебныхъ заведеніяхъ могутъ быть членами обществъ съ разрѣшенія родителей и учебнаго начальства, но не могутъ быть членами правленій и не пользуются правомъ голоса въ общихъ собраніяхъ.

Всѣ учрежденія и предпріятія обществъ [45]), не смотря на раз-

---

[44]) Нормальные уставы не только не отмѣнены, но увеличивались въ числѣ и послѣ 1906 г.

[45]) Какъ, напр., базары, драматическія представленія, литературныя

рѣшеніе имѣть таковыя въ уставѣ, могутъ быть устраиваемы лишь съ разрѣшенія начальника мѣстной полиціи или подлежащаго начальства. Свободныя средства обществъ должны быть помѣщаемы въ правительственныя процентныя бумаги или въ другія кредитныя установленія, но только съ разрѣшенія подлежащаго начальства [46]).

Какъ видимъ, правительство къ началу 20 вѣка имѣло достаточно своего матеріала для изданія общаго закона о частныхъ обществахъ, но предубѣжденіе противъ связующей формы закона въ такой области, гдѣ оно не хотѣло быть связаннымъ даже и формально, и въ 1905 году, когда правительство, казалось, отступало по всей линіи передъ общественными требованіями, привело не къ закону, а къ весьма характерному циркуляру Министра Внутреннихъ Дѣлъ гофм. Булыгина отъ 26 апрѣля 1905 года.

Министерство въ этомъ циркулярѣ „признало возможнымъ въ видѣ временой мѣры, впредь до измѣненія въ законодательномъ порядкѣ ст. 441 Уст. Общ. Призр. (Т. XIII Св. З. по прод. 1902 г.), на основаніи этой статьи предоставить мѣстнымъ губернскимъ властямъ разрѣшать собственною властью открытіе дѣйствій обществъ съ общеполезною цѣлью [47]), при условіи точнаго соблюденія утвержденныхъ Министромъ Внутр. Дѣлъ 26 апрѣля 1905 г. правилъ [48]) и съ тѣмъ, что бы 1) учредителями обществъ не являлись исключительно или въ большинствѣ лица іудейскаго исповѣданія и 2) чтобы на ряду съ общеполезными цѣлями общества эти не преслѣдовали одновременно и цѣли прибыли“. Правила, приложенныя къ циркуляру, представляютъ попытку дать нормальный (точнѣе, примѣрный) уставъ для указанныхъ обществъ въ видѣ „обязательныхъ общихъ положеній, которыми должна опредѣляться организація частныхъ обществъ“ съ разрѣшеніемъ учредителямъ включать въ проекты уставовъ „все, что не противорѣчитъ закону и изданнымъ въ установленномъ порядкѣ правиламъ“. На мѣстное начальство возлагается обязанность удосто-

---

чтенія, концерты, балы, маскарады, лотереи; столовыя, чайныя, дешевыя квартиры, убѣжища, квартиры, библіотеки, читальни и проч.

[46]) Общія положенія эти извлечены частью изъ текста самихъ нормальныхъ уставовъ, частью изъ общихъ указаній для составителей уставовъ въ сборникѣ фонъ-Плато (стр. 3—6).

[47]) Общественныя собранія и клубы, художественныя общества и кружки, общества трезвости, общества спортивныя, общества человѣко-и дѣтолюбивыя, о-ва покровительства животнымъ и ветеринарныя, о-ва библіотечныя.

[48]) „Правила, соблюденіе коихъ обязательно при проектированіи подлежащихъ утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ уставовъ обществъ“.

вѣряться уже не въ тождественности проектовъ съ нормальными уставами, какъ было до 1905 года, а въ соотвѣтствіи проектовъ министерскимъ правиламъ, которыя здѣсь играютъ роль закона. Мѣстное начальство, впрочемъ, не обязано утверждать проекты, даже и при соотвѣтствіи ихъ съ правилами, ибо можетъ и отказать въ утвержденіи при наличности „возраженій противъ ихъ учрежденія“ или въ случаѣ необходимости внесенія измѣненій въ проекты. Всѣ такія разногласія и сомнѣнія представляются мѣстнымъ начальствомъ для окончательнаго разрѣшенія въ Министерство Внутр. Дѣлъ, отъ коего зависитъ утвердить уставъ или отказать въ его утвержденіи“. Самыя правила содержатъ такія положенія: учредителей должно быть не менѣе 5; въ уставѣ должно быть указано, что общества находятся въ вѣдѣніи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, наименованіе, цѣль и задачи общества, районъ его дѣятельности и мѣстонахожденіе его правленія, составъ общества, порядокъ вступленія и выбытія его членовъ, составъ правленія и способъ назначенія его членовъ, средства общества, порядокъ управленія дѣлами общества, время и порядокъ созыва общаго собранія общества, порядокъ закрытія общества и ликвидаціи его дѣлъ. Всѣ эти и дальнѣйшія положенія правилъ 26 апрѣля 1905 года представляютъ въ обобщенной формѣ положенія нормальныхъ уставовъ 1897 года: въ правилахъ встрѣчаемъ тѣже ограниченія состава общества, то же положеніе учрежденій и предпріятій обществъ, тотъ же порядокъ закрытія и ликвидаціи обществъ и т. д. [49]).

Циркуляръ этотъ чрезвычайно походитъ на законъ о частныхъ обществахъ, по крайней мѣрѣ, по своему построенію и назначенію. Приданная ему форма министерскаго циркуляра съ формально-юридической стороны вызываетъ много возраженій, на которыхъ мы не будемъ останавливаться, такъ какъ полагаемъ, что въ явленіяхъ государственной жизни формально-юридическія построенія имѣютъ лишь второстепенное значеніе, но политическая характеристика этого циркулярнаго закона представляетъ для насъ большій интересъ, почему мы еще разъ обращаемся къ разсмотрѣнію циркуляра 26 апрѣля 1905 г.

Политическое значеніе самой формы, приданной правиламъ 26 апрѣля, весьма существенно: этимъ правительство хотѣло показать, что въ области т. н. личныхъ правъ или свободъ въ то время

---

[49]) Циркуляръ и правила 26 апрѣля 1905 г. помѣщены въ изданіи Департамента Общихъ дѣлъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ „Законъ 4 марта 1906 г. о союзахъ и обществахъ съ послѣдующими къ нему разъясненіями Прав. Сената и М. В. Д.“ СПБ. 1906.

не предполагалось дѣлать никакихъ нововведеній законодательнымъ путемъ. Эта область отношеній власти и населенія до 1905 года трактовалась правительствомъ, какъ область чистыхъ властеотношеній, которыя хотя и допускаютъ регламентацію, но только въ административномъ, а не въ законодательномъ порядкѣ. Въ программѣ усовершенствованія государственнаго порядка, выраженной въ Высочайшемъ Указѣ 12 декабря 1904 г., правительство еще не намѣревалось идти такъ далеко, что бы внести въ законодательство существенныя нововведенія въ этой области. Поэтому въ правилахъ 26 апрѣля мы и не видимъ ничего существенно новаго: по формѣ это распорядительный актъ подчиненнаго управленія, а по содержанію—обобщеніе предшествовавшихъ мѣропріятій въ области регламентаціи образованія частныхъ обществъ. Политическія причины, вызвавшія появленіе такого обобщеннаго акта, лежатъ въ событіяхъ внѣшней и внутренней жизни Россіи во время Японской войны.

Народныя волненія начала 1905 года вызываютъ Высочайшій Манифестъ 18 Февраля 1905 года „о призывѣ властей и населенія къ содѣйствію Самодержавной власти въ одолѣніи врага внѣшняго, въ искорененіи крамолы и въ противодѣйствіи смутѣ внутренней, къ противодѣйствію дерзновеннымъ посяганіямъ на утвержденные законами основные устои Государства Россійскаго, на естественную связь съ прошлымъ„. За Манифестомъ слѣдуетъ цѣлый рядъ послѣдовательныхъ актовъ, которыми благомыслящему населенію даются политическія средства для достиженія указанной въ Манифестѣ цѣли. 18-го же Февраля издается указъ о допущеніи политическихъ петицій; 17 Апрѣля издается указъ объ укрѣпленіи началъ вѣротерпимости; 23 Мая Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Государственнаго Совѣта измѣняются и дополняются нѣкоторыя изъ дѣйствующихъ законоположеній о печати; 6 Августа издается Манифестъ объ учрежденіи Государственной Думы, который создаетъ первую попытку ввести въ систему государственнаго управленія народное представительство; 12 Октября указомъ устанавливаются временныя правила въ дополненіе дѣйствующихъ постановленій о собраніяхъ. Въ рядъ этихъ правительственныхъ мѣропріятій необходимо ввести и циркуляръ 26 Апрѣля, чтобы правилами его о частныхъ обществахъ дополнить этотъ первый періодъ „творенія русскихъ гражданскихъ свободъ“. Понятно, что всѣ эти акты, принципіально и формально связанные съ „старымъ режимомъ“, не могли удовлетворить ни чаяній благомыслящей части населенія, для которой онѣ были предназначены, ни требованій

его мятежной части. Высочайшій Манифестъ 17 Октября объ усовершенствованіи государственнаго порядка политически ликвидировалъ указанныя полу-мѣры, возложивъ на обязанность правительства выработку новаго ряда актовъ, „дарующихъ населенію незыблемыя основы гражданской свободы на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ“. Во исполненіе Высочайшаго повелѣнія правительствомъ были выработаны и изданы: 24 Ноября 1905 года временныя правила о повременныхъ изданіяхъ [50]), 20 Февраля 1906 года—учрежденіе Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, 4 Марта 1906 года временныя правила объ обществахъ и союзахъ и временныя правила о собраніяхъ. Этотъ второй періодъ „творенія русскихъ гражданскихъ свободъ“ заканчивается изданіемъ 23 Апрѣля 1906 года Основныхъ государственныхъ законовъ, въ новой редакціи которыхъ впервые появляется глава 8-ая „О правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ“, гдѣ перечисляются права личной неприкосновенности, свобода передвиженія и пребыванія, неприкосновенность жилища и собственности, право устраивать собранія и образовывать общества и союзы, свобода печати и слова, свобода вѣры.

Этотъ рядъ актовъ, несмотря на категоричность Манифеста 17 Октября, не является, однако, продуктомъ „новаго режима“, провозглашеннаго въ Манифестѣ, но во многихъ пунктахъ тѣсно связанъ съ мѣропріятіями начала 1905 года, а слѣдовательно и съ всѣмъ предшествовавшимъ законодательствомъ XIX вѣка.

Если мы возьмемъ для анализа временныя правила 4 Марта 1906 года объ обществахъ, то увидимъ, что коренной методологическій пріемъ русскаго законодательства XIX вѣка—въ новомъ обобщать старое, органически связывать прошедшее съ будущимъ—не теряетъ своей силы и въ XX вѣкѣ. Временныя правила 4 Марта 1906 года не имѣютъ основой Манифестъ 17 Октября 1905 года, а представляютъ собою переработку правилъ циркуляра 26 Апрѣля 1905 года съ механическими вставками, заимствованными по формѣ изъ западно-европейскихъ конституціонныхъ актовъ, которыя стоятъ совершенно изолированно отъ всей массы регламентаціи и не находятъ ни поддержки, ни развитія въ рядомъ стоящихъ статьяхъ русскаго происхожденія. Съ первой же строки временныя правила отмежовываются отъ принциповъ 17 Октября:

---

[50]) Дополнены и измѣнены указомъ 18 марта 1906 г. Кромѣ того, 26 апрѣля 1906 г. изданы были временныя правила для неповременной печати.

общій законъ о союзахъ и обществахъ въ соотвѣтствіи Манифесту 17 Октября признается дѣломъ будущаго. Высказанный же въ ст. 2 правилъ принципъ, явно заимствованный, что общества и союзы могутъ быть образуемы безъ испрошенія на то разрѣшенія правительственной власти, получаетъ въ слѣдующихъ статьяхъ такія ограниченія, что превращается въ дѣйствительности въ знакомый намъ традиціонный принципъ русской государственности:—все, что прямо не разрѣшено правительствомъ, можетъ быть признано нелегальнымъ.

Сравненіе временныхъ правилъ 4 Марта 1906 года съ положеніями нормальныхъ уставовъ и правилами 26 Апрѣля 1905 года даетъ слѣдущій результатъ. Временныя правила уже не перечисляютъ тѣхъ обществъ, которыя признаются допустимыми правительствомъ, но узаконяютъ въ ст. 1 легальность всякаго общества, какъ единенія нѣсколькихъ лицъ, избравшихъ предметомъ своей совокупной дѣятельности опредѣленную цѣль, съ исключеніемъ изъ такого широкаго понимания лишь обществъ религіозныхъ, обществъ учащихся, обществъ, преслѣдующихъ цѣли противныя общественной нравственности или воспрещенныя уголовнымъ закономъ или же угрожающія общественному спокойствію и безопасности, и обществъ политическихъ, управляемыхъ изъ-за границы. Если сопоставить ст. 1 и ст. 2 временныхъ правилъ, то въ ихъ опредѣленіяхъ можно найти выраженіе принципа свободы образованія союзовъ, такъ какъ онѣ допускаютъ къ дѣйствію всякое соединеніе лицъ безъ предварительнаго разрѣшенія правительства, при чемъ опредѣленіе легальности цѣли принадлежитъ самимъ учредителямъ. Но ст. 13 правилъ и сл. возвращаютъ насъ къ старому, къ нормальнымъ уставамъ. Оказывается, что для открытія, регистраціи, воспрещенія и закрытія обществъ образуются особыя правительственныя учрежденія—присутствія смѣшаннаго состава, куда лица, желающія образовать общество, обязаны представить письменное заявленіе черезъ губернатора, который можетъ по-старому „имѣть препятствія“ къ образованію всякаго общества. Эти статьи совершенно разбиваютъ создавшееся отъ первыхъ статей правилъ впечатлѣніе свободы образованія обществъ, такъ какъ онѣ вводятъ предварительную цензуру цѣлей и уставовъ обществъ черезъ губернаторовъ и тѣсно съ ними связанныхъ смѣшанныхъ присутствій, несамостоятельность которыхъ едва ли можетъ быть предметомъ сомнѣній. Порядокъ этотъ, въ сущности, мало отличается отъ порядка, установленнаго правилами 26 Апрѣля. Прежде чѣмъ заявленіе или уставъ дойдетъ до присутствія, оно будетъ

тщательно продумано въ канцеляріи губернатора, объ учредителяхъ будутъ собраны справки и, въ случаѣ обнаруженія какого-либо препятствія къ образованію общества, будетъ найденъ и подходящій мотивъ для отказа. Члены присутствія, созываемые на короткое время и не имѣющіе возможности собирать какихъ-либо справокъ, естественно подпадаютъ подъ вліяніе этого освѣдомительнаго канцелярскаго матеріала. Дѣятельность особыхъ присутствій по дѣламъ объ обществахъ до сихъ поръ не имѣетъ доступныхъ для публики изслѣдованій, но съ достаточной вѣроятностью можно сказать, что канцеляріи губернаторовъ ни въ 1906г., ни въ настоящее время не отличаются отъ канцелярій 1905 г. и предшествовавшихъ лѣтъ, и дѣлопроизводственная рутина въ отношеніи частныхъ обществъ едва ли претерпѣла какія-либо измѣненія. Несомнѣнно, что именно правила 26 Апрѣля 1905 года и нормальные уставы до сихъ поръ являются наиболѣе авторитетными руководствами для канцелярскаго производства по дѣламъ объ обществахъ, а не временныя правила 4 Марта. Извѣстно, что порядокъ дѣлопроизводства часто имѣетъ гораздо большее значеніе, чѣмъ относящіяся къ дѣлу матеріальныя нормы.

Не задаваясь цѣлью детальнаго разбора правилъ 4 Марта 1906 года, мы ограничимся этой общей характеристикой ихъ, отмѣтивъ еще разъ, что правила эти стоятъ въ органической связи со всѣмъ правительственнымъ матеріаломъ предыдущаго столѣтія и съ кореннымъ обобщающимъ пріемомъ русскаго законодательства, которое, созидая что-либо новое, пользуется при этомъ старымъ испытаннымъ матеріаломъ.

Въ настоящее время частное общество можетъ быть образовано съ разрѣшенія или губернатора (градоначальника), или особаго присутствія, или подлежащаго министерства, не говоря о всегда возможномъ обращеніи къ Высочайшему разрѣшенію. Ст. 362 Учрежденія Министерствъ по продолженію 1906 года въ п. 12 редактирована такъ: „Общества и союзы могутъ быть образованы безъ испрошенія на то разрѣшенія правительственной власти, съ соблюденіемъ временныхъ правилъ объ обществахъ и союзахъ. (Уст. Пром. ст. II, прим. 5, прил., по прод. Уст. пред. прест. ст. 118[1]; прил. 1, по прод). Дѣла о регистраціи обществъ, подлежащихъ регистраціи, равно какъ и профессіональныхъ обществъ, а также и представляемые при семъ проекты уставовъ сихъ обществъ разсматриваются въ губернскихъ или городскихъ по дѣламъ объ обществахъ присутствіяхъ“. Ст. 441 Уст. Общ. призр. по прод. 1906 г. говоритъ

слѣдующее: „Утвержденіе уставовъ обществъ для взаимнаго вспоможенія или съ другой благотворительной и общеполезной цѣлью въ случаѣ учрежденія этихъ обществъ на основаніяхъ, не соотвѣтствующихъ правиламъ приложенія къ ст. 118[1] (по прод.) Уст. пред. прест. предоставляется Начальнику главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами". Эта же статья сохраняетъ въ дѣйствіи до нашего времени и нормальные уставы, и правила 26 Апрѣля 1905 года, изданныя въ свое время именно на основаніи ст. 441-й [51]).

Такимъ образомъ, русскому гражданину предоставляется два пути легализаціи частныхъ обществъ: или на основаніяхъ правилъ 4 Марта 1906 года, или на основаніяхъ нормальныхъ уставовъ и правилъ 26 Апрѣля 1905 года; оба пути сходятся у губернскаго начальства, но второй путь представляетъ наименьшее сопротивленіе, тогда какъ первый часто полонъ терній.

---

[51]) Въ изданіи Мин. Вн. Дѣлъ „Законъ 4 марта 1906 г.", предпринятомъ „въ цѣляхъ облегченія пользованія законоположеніями, касающимися порядка образованія обществъ и союзовъ" (предисловіе), циркуляръ и правила 26 апрѣля 1906 г. приведены безъ какихъ-либо оговорокъ относительно ихъ формальной силы, а два примѣчанія, которыми снабжены правила (1) къ ст. 5, поясняющее, что правила 15 мая 1890 г. о народныхъ библіотекахъ и читальняхъ отмѣнены Высочайшимъ повелѣніемъ 2 декабря 1905 г. 2) къ ст. 11, разъясняющее, что обязанность правленія Общества заблаговременно доводить до свѣдѣнія начальника мѣстной полиціи о днѣ, часѣ, мѣстѣ и предметахъ занятій общаго собранія,— отмѣнена закономъ 4 марта 1906 г. о собраніяхъ) только оффиціально подчеркиваютъ, что все остальное въ правилахъ имѣетъ силу дѣйствующаго права.

Любопытно, что нормальные уставы продолжаютъ издаваться Министромъ внутреннихъ дѣлъ и послѣ введенія въ дѣйствіе временныхъ правилъ 4 марта, при чемъ эти нормальные уставы, представляющіе собою только административное распоряженіе, ставятся въ доминирующее положеніе по отношенію къ временнымъ правиламъ, представляющими собою настоящій законъ. Послѣдній изъ извѣстныхъ намъ нормальныхъ уставовъ относится къ 10-му декабря 1915 г., когда Министръ внутреннихъ дѣлъ утвердилъ нормальный уставъ для спортивныхъ и гимнастическихъ обществъ, въ которомъ Министръ своей властью отмѣняетъ для этихъ обществъ п. 7 временныхъ правилъ 4 марта о недопущеніи несовершеннолѣтнихъ ни къ образованію обществъ, ни къ участію въ нихъ. Спортивные круги горячо привѣтствуютъ этотъ нормальный уставъ, видя въ немъ наибольшую гарантію возможности скоро и вѣрно получить утвержденный уставъ и открыть дѣйствія спортивнаго общества помимо особыхъ присутствій, не пользующихся симпатіями населенія за медлительность и формализмъ. Если изданіе нормальныхъ уставовъ будетъ продолжаться, то въ результатѣ эти нормальные уставы, какъ наиболѣе гарантирующіе учредителей въ достижимости намѣченной цѣли, совершенно

Статистика образованныхъ въ томъ и другомъ порядкѣ обществъ можетъ въ цифрахъ показать, по какому пути направляется въ настоящее время волна общественной инициативы [52]).

II.

Кромѣ вышеуказанныхъ узаконеній право россійскихъ подданныхъ образовывать общества и союзы закрѣплено за ними ст. 80 Основныхъ государственныхъ законовъ, изданныхъ 23 Апрѣля 1906 года.

Русскіе публицисты находятъ возможнымъ квалифицировать Основные Законы 1906 г. какъ русскую писанную конституцію, какъ актъ, аналогичный западно-европейскимъ конституціоннымъ хартіямъ [53]). Однимъ изъ основаній такой квалификаціи служитъ гл. 8-я Основныхъ Законовъ „о правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ", въ которой нѣкоторые ищутъ аналогіи съ установленіемъ правъ гражданской свободы западныхъ конституцій [54]) или, по крайней мѣрѣ, источникъ главы 8-ой усматриваютъ въ западныхъ конституціонныхъ актахъ.

Нѣкоторое внѣшнее сходство Основныхъ Законовъ съ западными конституціями, а главнымъ образомъ политическія настроенія, господствовавшія въ русской жизни во время изданія Основныхъ Законовъ, вполнѣ оправдывали такую точку зрѣнія въ Апрѣлѣ 1906 года, когда болѣе глубокая оцѣнка Основныхъ Законовъ для опредѣленія формы правленія въ Россіи была еще

вытѣснятъ законъ 4 марта 1906 г. и онъ останется въ силѣ, навѣрное, только для одной категоріи обществъ — обществъ политическихъ, для которыхъ едва ли возможно ожидать изданія нормальнаго устава.

[52]) Статистики русскихъ частныхъ обществъ не имѣется. По произведенному нами предварительному подсчету за періодъ 1906—1909 гг. во всей Имперіи въ порядкѣ правилъ 4 марта 1906 г. образовано всего 4801 общество.

Что же касается до количества обществъ, образованныхъ по нормальнымъ уставамъ, то нужно предполагать, что оно тоже значительно и, навѣрное, число такихъ обществъ постепенно возрастаетъ за счетъ порядка по правиламъ 4 марта 1906 г. въ виду особой „гарантированности" (см. прим. 51) нормальныхъ уставовъ.

Подробная статистика обществъ, образованныхъ за десятилѣтіе 1906—1916 гг., готовится нами и будетъ опубликована въ скоромъ времени.

[53]) Лазаревскій. Рус. гос. право. Т. I. Изд. 3-е. Спб., 1913 г. Стр. 196. С. А. Котляревскій. Юридическія предпосылки рус. основныхъ законовъ. М. 1912. Стр. 6. Н. И. Паліенко. Основные Законы и форма правленія въ Россіи. Харьковъ 1910.

[54]) Лазаревскій. Стр. 193.

невозможна и, пожалуй, не нужна. Только событія, послѣдовавшія послѣ роспуска Государственной Думы 1 созыва, могли остановить вниманіе политической мысли на изслѣдованіи Основныхъ Законовъ. И въ настоящее время, когда нашъ политическій опытъ значительно обогатился событіями русской политической жизни, нельзя уже ограничиваться одними призывами, какъ бы страстны и фанатичны они ни были, къ конституціи, къ свободамъ, къ политическому равенству и прочимъ русскимъ общественнымъ идеологическимъ цѣнностямъ конца 19 вѣка. Пора уже убѣдиться, что магическими заклинаніями не создать реальности. Реальность требуетъ изученія, требуетъ опыта, для господства надъ ней нужно знать ея природу. Идеальныя построенія логической мысли, несмотря на всю силу, присущую всякой системѣ, не могутъ служить преобразующими факторами жизни.

Русское политическое мышленіе всегда стояло чрезвычайно далеко отъ изученія реальной политики. Въ его сферу входило скорѣе изученіе того, что должно быть въ „идеальномъ государствѣ", чѣмъ то, что *есть* въ государствѣ россійскомъ, въ чемъ его сила, каково его политическое строеніе, чѣмъ движется и растетъ это громадное политическое тѣло. Историки русскаго государственнаго права съ недоумѣніемъ указываютъ на отсутствіе въ русской ученой литературѣ 19 вѣка изслѣдованій русскаго государственнаго строя, хотя бы даже на основаніи изданныхъ въ 1833 году Основныхъ государственныхъ законовъ.

Эти Основные Законы 1833 года терпятъ такое же невниманіе и послѣ 1906 года, а между тѣмъ въ нихъ, въ порядкѣ ихъ составленія, въ принципахъ, въ нихъ положенныхъ, кроется разгадка политическаго строя, силы и устойчивости государства россійскаго не только 19-го, но и 20-го вѣка. Не нужно иностранныхъ примѣровъ [55]) для доказательства того положенія, что октроированная конституція часто или, можетъ быть, всегда стоитъ въ органической связи со старымъ національнымъ строемъ. Русская государственная власть была поставлена обстоятельствами исторіи настолько благопріятно, что могла, одна изъ немногихъ, сохранить свое развитіе цѣлостно и непрерывно. За неимѣніемъ въ странѣ съ незапамятныхъ временъ другой политической силы, кромѣ той, которая выдвинула и поддерживала московское и петербургское правительство, русскій госу-

---

[55]) Лазаревскій. Стр. 205.

дарственный строй въ 19 вѣкѣ отождествился со строемъ правящей власти и ея право стало безспорно правомъ государственнымъ. Развитіе государственнаго права вплоть до 1905 года идетъ здѣсь преемственно и единообразно, не нарушаемое привхожденіемъ чуждыхъ правительству внѣшнихъ и общественныхъ политическихъ теченій [56]).

Лишь въ 1905 году правительство сочло необходимымъ дать обществу нѣкоторое участіе въ ходѣ и процессѣ развитія государственнаго строя и права. Тогда какъ Основные Законы изданія 1833 года въ одно и то же время выражали и государственный строй и государственное право Россіи, Основные Законы 1906 года, вслѣдствіе смѣшенія противоборствовавшихъ политическихъ силъ образовавшихъ ихъ, уже не выражаютъ государственный строй, который во многомъ остался на старой традиціонной почвѣ. Анализируя Основные Законы 1906 года на ихъ политическое содержаніе, мы на каждомъ шагу встрѣчаемся не съ удовлетвореніемъ общественныхъ требованій того времени, а или съ укрѣпленіемъ стараго государственнаго порядка въ новыхъ терминахъ [57]) или съ отрицаніемъ опредѣленныхъ общественныхъ теченій [58]), положительной же рецепціи общественныхъ чаяній и требованій въ Основныхъ Законахъ посвящено лишь нѣсколько разрозненныхъ статей [59]).

Ст. 80 Основныхъ Законовъ 1906 года представляетъ хорошій примѣръ для уясненія политическаго смысла Основныхъ Законовъ 1906 года. Она помѣщена въ главѣ 8 „о правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ“, которая своимъ внѣшнимъ сходствомъ съ положеніями западно-европейскихъ конституцій создала для Основныхъ Законовъ иллюзію русскаго конституціоннаго акта. Дѣйствительно, гражданскія свободы составляютъ для западныхъ конституцій типическую часть новаго строя, но гл. 8 Основ. Зак. 1906 года имѣетъ совершенно

---

[56]) Ср. мнѣніе Трощинскаго (1811 г.): „Въ Россіи правленіе дѣйствуетъ само собою, не имѣя нужды ни въ какомъ возбужденіи. Оно долго еще не встрѣтитъ другого противодѣйствія, кромѣ того, которое оно само себѣ противопоставить пожелаетъ“. (Записка Трощинскаго. Сборникъ И. Рус. Истор. О. Т. III. Спб., 1868. Стр. 49). Мнѣніе это, по нашему убѣжденію, пережило своего автора по крайней мѣрѣ на сто лѣтъ.

[57]) Ср., напр., статьи о законодательныхъ функціяхъ правительства (12—21, 65, 87, 96 и др.).

[58]) Примѣромъ можетъ служить ст. 1, которая есть не что иное, какъ отвѣтъ на партійные проекты и программы федеративнаго строя Россіи; въ 1905—1906 гг. они имѣли большое распространеніе въ обществѣ.

[59]) Это, несомнѣнно, стт. 7, 86 и др.

иное значеніе. Одинъ уже заголовокъ главы, говорящей о правахъ *подданныхъ*, устраняетъ прямое отношеніе ея къ западнымъ образцамъ. Затѣмъ, на Западѣ эти статьи конституціи имѣютъ значеніе не столько установленія, сколько гарантіи гражданскихъ свободъ противъ посягательствъ на нихъ не только правительства, но и законодателя [60]), тогда какъ положенія главы 8-ой Осн. Зак., устанавливая въ Россіи нѣчто подобное гражданскимъ свободамъ, гарантируютъ ихъ только отъ посягательствъ народнаго представительства: оно не можетъ не только измѣнять эти положенія, но и не можетъ явиться иниціаторомъ какихъ-либо измѣненій въ нихъ. Гл. 8 Основныхъ Законовъ закрѣпляетъ, такимъ образомъ, неизмѣнность стараго строя. Этотъ же старый строй, строй конца 19 вѣка, выраженъ и закрѣпленъ въ ст. 80 Осн. Зак. по отношенію къ праву образованія частныхъ обществъ и союзовъ. Статья 80 имѣетъ въ русскомъ правѣ значеніе не основы для изданія новаго, конституціоннаго, закона о частныхъ обществахъ и союзахъ, а скорѣе закрѣпленія, въ формѣ Основныхъ Законовъ, части временныхъ правилъ 4 марта и другихъ узаконеній 19 вѣка по вопросу объ обществахъ. Эта своеобразная черта русскихъ Основныхъ Законовъ мало отмѣчается въ литературѣ, а между тѣмъ весьма характерно, что русскіе Основные Законы явились въ 1906 году не въ качествѣ акта установленія новаго строя, а въ качествѣ обобщенія и закрѣпленія тѣхъ мѣропріятій правительства „стараго стиля", которыя были изданы въ промежуткѣ послѣ 17 октября 1905 г. и до 23 апрѣля 1906 года, когда были оглашены Основные Законы, преобразившіе и отмѣнившіе Манифестъ 17 октября.

Ст. 80 Осн. Зак. текстуально устанавливаетъ связь съ прежними правительственными мѣропріятіями по отношенію къ праву образованія частныхъ обществъ. „Россійскіе граждане, говоритъ ст. 80, имѣютъ право образовывать общества и союзы въ цѣляхъ, не противныхъ законамъ". Несомнѣнно, что подъ законами здѣсь

---

[60]) Наиболѣе типичная изъ западно-европейскихъ конституцій—Бельгійская 1831 г., въ ст. 20 гарантируетъ бельгійскимъ гражданамъ непримѣнимость къ праву составленія ассоціацій какихъ-либо предупредительныхъ мѣръ, вводимыхъ въ порядкѣ обычнаго законодательства. Изданная въ 1844 г, по образцу бельгійской, греческая конституція раскрываетъ это положеніе еще яснѣе, устанавливая въ ст. 11 прямое ограниченіе законодательства, которое въ Греціи не можетъ обусловливать пользованіе правомъ объединяться въ союзы предварительнымъ разрѣшеніемъ правительства. Датская конститутуція 1849—1866 гг. въ ст. 87, подтверждая эту форму гарантіи, добавляетъ еще новую—недопустимость распущенія уже образовавшихся обществъ распоряженіемъ правительства и т. д.

разумѣются не только законодательные акты будущаго, но, главнымъ образомъ, имѣются въ въ виду всѣ прямо неотмѣненныя узаконенія и распоряженія правительства по этому предмету, которыя предшествовали изданію Основныхъ Законовъ 1906 г. [61]). Дальнѣйшій текстъ ст. 80 уже прямо излагаетъ техническую сторону временныхъ правилъ 4 марта 1906 г., оставляя въ сторонѣ все то, что внесено въ эти правила новаго, сравнительно съ прежними узаконеніями и распоряженіями правительства. Такъ, не получилъ въ Основныхъ Законахъ мѣста основной декларативный принципъ временныхъ правилъ 4 марта: „общества и союзы могутъ быть образуемы безъ испрошенія на то разрѣшенія правительственной власти", потому что тогда временныя правила 4 марта и всѣ нормальные уставы потеряли бы свою силу и значеніе.

Такимъ образомъ ст. 80 Основныхъ Законовъ, какъ и вся глава 8-ая ихъ, имѣетъ значеніе сохраненія стараго строя въ отношеніи частныхъ обществъ при измѣнившихся отчасти политическихъ обстоятельствахъ. Если бы правительство было въ 1906 году также увѣрено въ себѣ, какъ это было въ 1832 году то оно не ограничилось бы въ подстатейныхъ ссылкахъ однимъ указаніемъ на актъ 23 апрѣля 1906 г., а привело бы подъ ст. 80 всѣ свои узаконенія и распоряженія, начиная съ Екатерининскаго Наказа и кончая временными правилами 4 марта 1906 г. Безъ этихъ ссылокъ ст. 80 остается непонятной и непримѣнимой.

III.

Обозрѣвая 150-ти-лѣтнюю дѣятельность правительства въ дѣлѣ регламентаціи образованія частныхъ обществъ, мы видимъ, что всѣ происшедшія измѣненія сводятся къ постепенному измѣненію техники регламентаціи: то, что въ началѣ 19 вѣка требовало Высочайшаго утвержденія, въ концѣ 19 вѣка требуетъ

---

[61]) Этимъ ст. 80 принципіально отличается отъ другого типа западно-европейскихъ конституцій, гдѣ право образованія обществъ и союзовъ поставлено въ зависимость отъ усмотрѣнія законодателя, какъ, напр., въ австрійскомъ основномъ госуд. законѣ объ общихъ правахъ гражданъ 1867 г. (ст. 12) и ему подобныхъ, или гдѣ законодателю даются директивы самаго общаго характера, напр., „соблюденіе интересовъ общественнаго порядка" (Нидерландская конст., ст. 9), „общественной безопасности" (Прусская конст., ст. 30). Наиболѣе близкая по словесному выраженію къ ст. 80—ст. 30 прусской конституціи имѣетъ все-таки совсѣмъ иной смыслъ, такъ какъ ограничиваетъ дозволенныя для обществъ цѣли не законами вообще, а только уголовнымъ закономъ.

утвержденія только губернатора. Въ приближеніи возможности образовывать легальныя общества извѣстныхъ категорій къ массамъ населенія и заключается политическая сторона указанныхъ мѣропріятій. За полтора вѣка культурной жизни эта возможность не превратилась въ Россіи въ право,—и принципы полицейской государственности, положенныя со временъ Екатерины II въ основу отношенія правительства къ общественнымъ организаціямъ, дожили до 20 вѣка.

Механическое пониманіе государства внушило полицеистамъ предреволюціоннаго періода 18 вѣка теоретическую боязнь всякаго общества и союза; въ существованіи обществъ они видѣли принципіальную угрозу государству, которое, по ихъ ученію, также возникло изъ договорнаго единенія, т.-е. изъ такого же общества. Говоря словами извѣстнаго и вліятельнаго въ Россіи полицеиста, общества, подобно государству, „выпускаютъ законы и указы, налагающіе на членовъ ближайшую обязанность, чего ради положенія обществъ, какихъ бы то ни было, должны заимствовать свою силу и обязательность, во-первыхъ, отъ подтвержденія Государя, и которое изъ сихъ обществъ не рѣшится искать его, возбуждаетъ основательное къ тому подозрѣніе, что частныя его положенія не согласны со всеобщими законами. Нѣтъ уже нужды удостовѣряться о вредности таковаго соединенія и необходимости разрушить оное... Для полученія точнаго свѣдѣнія (о какомъ-либо обществѣ) не только нужно разсмотрѣть положенія или законы (общества), но и должно приставамъ Благочинія позволить входъ въ самыя собранія, дабы видѣть, что сіи положенія не только для вида написаны, но и согласны съ исполненіемъ“... [62]) Эти разсужденія и опасенія Зонненфельса, совершенно чуждыя русскому обществу, составляютъ болѣе 150 лѣтъ принципіальную основу отношенія правительства къ проявленіямъ общественной дѣятельности гражданъ: все, что граждане предпринимаютъ по своей иниціативѣ, должно, по убѣжденію правительства, поступать на предварительную его цензуру; если правительство найдетъ предпріятіе съ своей точки зрѣнія полезнымъ, то ставитъ на немъ свой титулъ, уничтожая этимъ слѣды общественной иниціативы и пріобрѣтая одновременно полезное предпріятіе или учрежденіе, дѣйствующее общественными силами для цѣлей правительства. Только ревностью къ общественной иниціа-

---

[62]) Іосифа Зонненфельса начальныя основанія Полиціи или Благочинія. Русскій переводъ. М. 1787 г. пп. 31, 42, 59, 60, 61, 70.

тивѣ, свойственной русскому правительству, можно объяснить сохраненіе у насъ до настоящаго времени обязательной и при томъ предварительной цензуры цѣлей и средствъ вновь возникающихъ частныхъ обществъ. Едва ли можно себѣ представить, что какое-либо общество, стремящееся къ какой-либо недозволенной или предосудительной цѣли, выразило бы въ уставѣ, представляемомъ въ правительственное учрежденіе, свои истинныя намѣренія. Такія общества совершенно не нуждаются ни въ чьемъ утвержденіи и всегда находятъ средства существовать нелегально. Поэтому правительственнымъ учрежденіямъ, которымъ ввѣрена предварительная цензура уставовъ вновь образующихся обществъ, ничего не остается какъ проявлять никому ненужную и всѣмъ обременительную работу отыскиванія въ уставахъ формально-юридическихъ ошибокъ и опущеній, и все только для того, чтобы поставить на обществѣ правительственное клеймо. Насъ, дѣтей 20 вѣка, поражаетъ и удивляетъ эта безосновательная для русскаго общества полицейская боязнь превращенія всякаго частнаго общества въ грознаго конкурента государству, всѣ эти безплодныя вѣковыя усилія сковать желѣзными путами несуществующій призракъ. Мы до сихъ поръ не знаемъ своихъ общественныхъ силъ, не знаемъ тѣхъ возможностей, которыя лежатъ въ глубинахъ русскаго общества и не имѣютъ возможности изъ потенціальнаго вида перейти въ актуальный. Мы не знаемъ свободнаго русскаго человѣка, свободнаго въ своей личной неприкосновенности, въ своей совѣсти, въ своемъ словѣ, въ общеніи съ себѣ подобными. Дѣйственность такого политически—свободнаго человѣка, несомнѣнно дастъ міру совершенно иныя политическія образованія и идеи сравнительно съ тѣмъ, что дало господствовавшее до сихъ поръ отношеніе власти къ подвластнымъ. Русскій народъ 20 вѣка не только не чуждъ движенія въ эту сторону, но является, пожалуй, однимъ изъ его иниціаторовъ, поэтому старанія правительства удержать старое положеніе среди уже измѣнившагося общественнаго строя Россіи, нужно признать по меньшей мѣрѣ анахронизмомъ. Такимъ же анахронизмомъ нужно признать и старанія парализовать образованіе общественныхъ организацій путемъ примѣненія старыхъ, уже изжитыхъ, потерявшихъ свое идейное обоснованіе, положеній полицейской государственной мудрости. Вѣдь, всѣ эти усилія сводятся къ тому, что ставятъ препятствія тамъ, гдѣ должно оказывать всемѣрную помощь: они мѣшаютъ русскому человѣку стать мужемъ зрѣлымъ въ полной мѣрѣ данныхъ ему силъ. Пора уже оставить не-русскую мысль, что всякое единеніе есть политическая опасность, что всякая

организація представляетъ угрозу общественному спокойствію и государственной безопасности. Если бы это было вѣрно, то нужно думать, что настоящее положеніе правительства было бы совершенно инымъ, ибо никогда общественныя силы не останавливались передъ формальными, хотя бы и властными, запретами. Врожденная русскому человѣку склонность къ сохраненію общественнаго порядка во чтобы то ни стало является причиной того, что на Руси создалось положеніе столь трагическое и противорѣчащее всему тому, что выстрадалъ и ожидаетъ русскій народъ [63]).

Для того, чтобы въ Россіи установился режимъ свободы для частныхъ обществъ и союзовъ, вовсе не нужно измѣнять Основные Законы или какіе либо другіе законы; нужно только одно— чтобы правительство поняло величіе народа, которымъ призвано руководить, и свою связь съ этимъ народомъ.

Великій народъ требуетъ и великаго правительства,—правительства, имѣющаго корни въ глубинѣ народа, для котораго народъ не объектъ управленія и не „элементъ государства", а живая сила, творящая право, власть и властей.

Николай Ануфріевъ.

---

[63]) См. весьма показательныя пренія въ Государственной Думѣ 10 февраля 1916 г. при обсужденіи декларацiи правительства.

Городское управленіе въ Царствѣ Польскомъ *).

Мм. Гг.! Вопросъ объ управленіи городовъ Царства Польскаго, являющійся въ настоящее время однимъ изъ очередныхъ въ русской и польской государственной жизни, принадлежитъ къ числу наименѣе освѣщенныхъ въ нашей юридической и историко-юридической литературѣ.

Въ смыслѣ неразработанности этотъ вопросъ не составляетъ, впрочемъ, исключенія въ ряду другихъ, имѣющихъ отношеніе къ польскому праву.

Сто лѣтъ едины престолы Царствъ Россійскаго и Польскаго; сорокъ лѣтъ велась въ Польшѣ обрусительная политика; но до самаго недавняго времени русское интеллигентное общество знало существующій въ Польшѣ режимъ, главнымъ образомъ, съ его общеполитической и общекультурной стороны; повседневная публично правовая жизнь края, краевое управленіе въ тѣсномъ смыслѣ привлекали сравнительно мало вниманія; интересовала и изучалась не столько администрація, сколько вдохновлявшая ее высшая націоналистическая политика и возможные или осуществившіеся результаты послѣдней.

Поэтому, въ частности и по занимающему насъ предмету, изслѣдователю приходится начинать съ установленія хоть сколько-нибудь систематическихъ рамокъ для сырого матеріала, собираніе котораго само по себѣ представляетъ значительныя трудности.

Лишь весьма малая часть этого матеріала кодифицирована въ Сводѣ Законовъ. Читатель второго тома приходитъ къ выводу, что какое-то особое городское управленіе въ Польшѣ есть, и что тамошнія губернскія правленія обязаны за нимъ строжайше слѣдить. Но что это за управленіе? Отвѣта не даютъ ни Городовое Положеніе 1892 г. ни нынѣ почти забытое приложеніе къ при-

---

*) Пробная лекція, читанная авторомъ въ Императорскомъ Московскомъ Университетѣ 9-го ноября 1915 г.

мѣчанію 1-му ст. 582-й тома IX, долженствовавшее регулировать жизнь городовъ, въ которыхъ введеніе Городового Положенія почему-либо замедлено. Изъ текста данныхъ законовъ можно видѣть, что въ польскихъ городахъ дѣйствовали мѣстныя нормы.

Въ числѣ этихъ мѣстныхъ узаконеній и постановленій нѣкоторыя въ свое время не были опубликованы, какъ недавно признано чрезвычайнымъ указомъ 17 марта 1915 г., разд. XXVI. Извлеченіе всѣхъ ихъ изъ варшавскихъ архивовъ еще дѣло будущаго. Но, насколько мы сейчасъ можемъ судить, центръ тяжести для нашего вопроса лежитъ въ законахъ и регламентахъ, содержащихся въ старомъ польскомъ Дневникѣ Законовъ, многотомномъ Сборникѣ административныхъ постановленій Царства Польскаго и другихъ—иногда частныхъ—сборникахъ.

Присоединивъ къ нимъ новѣйшіе законодательные источники, нѣкоторые оффиціозные обзоры и доклады (напр., Рейнке, Сулиговскаго) [1]), разбросанные въ литературѣ отдѣльные комментаріи и замѣчанія, мы получимъ нашъ матеріалъ,—всѣхъ заключающихся въ которомъ возможностей для изслѣдованія я, конечно, здѣсь не собираюсь—да и не могъ бы—исчерпать.

Мнѣ достаточно указать, что эти возможности довольно обширны, и намѣтить наиболѣе интересное по такой схемѣ:

1) какое въ городахъ Царства Польскаго до 1915 года было управленіе?

2) каковы были попытки создать въ нихъ самоуправленіе?

3) какъ эти города сейчасъ управляются?

II.

При созданіи Царства Польскаго въ 1815 г. Вѣнскимъ конгрессомъ управленіе въ странѣ, опустошенной бурями наполеоновскихъ войнъ, приходилось, въ сущности, заводить сызнова. Конституціонная хартія 15/27 ноября 1815 г., намѣчая основныя черты этого управленія, въ 84 статьѣ обѣщала польскимъ городамъ муниципальное управленіе.

W miastach będą Urzędy Municipalne (art. 84).

Во исполненіе этой статьи намѣстникъ Александра I генералъ Зайончекъ издалъ рядъ постановленій—3 февр. 1816 года, касающееся компетенціи управленія городовъ въ ст. 71 и 72, 10 февр. 1816 г.—объ устройствѣ управленія города Варшавы и, наконецъ, 30 мая 1818 г., распространившее постановленія преды-

---

[1]) *Ж. М. Ю.*, 1901, №№ 8 и слл. (Рейнке); 1902, № 4 (Сулиговскій).

дущихъ, съ небольшими измѣненіями, на прочіе города. Это послѣднее постановленіе—30 мая 1818 г.—до 1915 года лежало въ основѣ городского устройства и управленія русской Польши. Важно выяснить, такъ сказать, атмосферу его созданія.

При изданіи своихъ правилъ ген. Зайончку приходилось дѣйствовать, что называется, на скорую руку среди массы другихъ дѣлъ, и руководился онъ, какъ то отмѣчено и редакторами оффиціознаго Сборника постановленій, не столько прежнимъ городовымъ строемъ Рѣчи Посполитой и требованіемъ Вѣнскаго конгресса о дарованіи полякамъ „національныхъ" учрежденій, сколько бывшимъ у него передъ глазами примѣромъ такой же стремительной, полу-военной организаціи городского управленія французами въ эфемерномъ герцогствѣ Варшавскомъ.

Повидимому, именно подъ вліяніемъ этого примѣра Зайончекъ организовалъ городское управленіе въ видѣ комиссій, назначенныхъ изъ мѣстныхъ нотаблей, — идея, оставшаяся краеугольнымъ камнемъ системы управленія городами русской Польши до настоящаго времени.

На первый взглядъ передъ нами какая-то историческая загадка. Въ самомъ дѣлѣ, Царство Польское много пережило за 100 лѣтъ своего существованія. Изъ польскаго государства Вѣнскаго договора и конституціи 1815 года, государства, соединеннаго съ Россіей, по новѣйшей конструкціи бар. Корфа, лишь уніей inaequali iure, оно стало автономной провинціей съ Органическимъ Статутомъ 14 февраля 1832 г., затѣмъ просто Привислинскимъ Краемъ, видѣло на этомъ пути 2 возстанія, терроръ Паскевича, либерализмъ Велепольскаго, консервативную демагогію Учредительнаго Комитета, „эру обрусенія" съ ея полюсами — суровымъ Гурко и благожелательнымъ Имеретинскимъ,—и вся эта смѣна людей и режимовъ, революцій и реакцій не отразилось на основахъ городского строя?

Да, все это время города управлялись назначенными комиссіями и, быть-можетъ, именно благодаря вышеуказанной лихорадочности политической жизни.

Населеніе еще въ 30 годахъ опредѣленно желало городского самоуправленія, но какъ разъ въ эту эпоху въ Польшѣ было введено военное положеніе и осталось на много десятилѣтій, чтобы затѣмъ перейти въ своеобразное чередованіе многочисленныхъ исключительныхъ охранъ и положеній, предусмотрѣнныхъ русскимъ законодательствомъ.

Люди, приходившіе къ власти при этихъ условіяхъ, за исключеніемъ, быть-можетъ, слишкомъ недолго оставшагося у нея Ве-

лепольскаго, нуждались прежде всего въ послушныхъ органахъ администраціи, а въ смыслѣ послушанія назначаемые (и увольняемые à discrétion) магистраты давали, несомнѣнно, больше гарантій, чѣмъ какое-либо иное устройство.

И такимъ образомъ система ген. Зайончка, въ своей сущности, дожила почти до столѣтняго юбилея, обросши по пути разными—частью модифицирующими—поясненіями и циркулярами.

Вотъ вкратцѣ главныя черты городского строя Царства Польскаго, существовавшія до послѣдняго времени.

Города въ Царствѣ управляются магистратами—названіе это постепенно вытѣснило въ офиціальномъ языкѣ употреблявшійся въ актахъ Зайончка терминъ „urzęd municipalny", имѣющій довольно неопредѣленное значеніе и во французскомъ текстѣ нѣкоторыхъ актовъ переданный черезъ „autorité municipale" — городскія власти, городское начальство.

Это городское начальство или, по современному, магистратъ состоитъ изъ бургомистра и его сотрудниковъ, именуемыхъ въ городахъ ниже 20.000 жителей лавниками, а выше—ратманами [1]).

Первоначальное различіе между этими послѣдними, состоявшее въ томъ, что лавники въ каждомъ городѣ стояли ниже ратмановъ и считались ихъ помощниками, теперь свелось къ различію разрядовъ городовъ.

Бургомистръ въ городахъ выше 20 тыс. жителей (почти всѣ губернскіе) именуется обычно президентомъ города,—различіе съ самаго начала чисто словесное.

Бургомистры и президенты городовъ, за исключеніемъ Лодзи и Варшавы, назначаются губернаторами, къ которымъ эта функція перешла отъ прежнихъ воеводскихъ совѣтовъ и комиссіи внутреннихъ дѣлъ, въ Варшавѣ—по Высочайшему повелѣнію, а въ Лодзи — Министромъ Вн. Дѣлъ.

Различныя историческія варіаціи субъектовъ права назначенія, опредѣлявшіяся большей или меньшей важностью города въ глазахъ правительства, никогда не мѣняли сущности дѣла: должностныя лица городовъ назначались высшей коронной администраціей.

Этотъ принципъ примѣняется и къ ратманамъ и лавникамъ, хотя въ Царствѣ Польскомъ можно встрѣтить мнѣніе, что они „избираются обывателями на 4 года".

---

[1]) Въ 3-ей Государственной Думѣ депутатъ Синадино утверждалъ, что послѣднее названіе, кромѣ Варшавы и Лодзи, удерживается еще въ Ченстоховѣ и Сандомірѣ. Засѣд. 23. XI. 1911 г., стен. отч. сессія V, т. I, стр. 2429 сл.

На самомъ дѣлѣ никакихъ правильныхъ выборовъ не происходитъ.

Лица эти намѣчаются магистратомъ въ должности по совѣщаніи съ „значительнѣйшими“ домовладѣльцами, имъ приглашаемыми.

Инструкція 4 янв. 1846 года, впервые установившая этотъ порядокъ въ соотвѣтствіи съ „духомъ постановленій 30 мая 1818 года“ и стремившаяся упразднить пестроту въ пріемахъ назначенія, ранѣе практиковавшихся, рекомендовала приглашать не болѣе 10—15 человѣкъ. Имена намѣченныхъ кандидатовъ по этой инструкціи протоколируются и доставляются въ губернское правленіе—бывшій воеводскій совѣтъ, которое въ своемъ рѣшеніи обязано считаться съ результатами такой анкеты, но отнюдь не обязано ихъ принять безусловно. Намъ кажется поэтому, что такую систему правильнѣе всего опредѣлить какъ назначеніе по рекомендаціи особаго устройства.

Ратманы и лавники берутся изъ числа лицъ—въ томъ числѣ и евреевъ—владѣющихъ въ городѣ недвижимою собственностью. Нормальное число ихъ, по старымъ постановленіямъ (1818), — четверо, но въ зависимости отъ сложности дѣла и величины города можетъ мѣняться и составъ магистрата, при которомъ состоитъ много городскихъ учрежденій; служащіе послѣднихъ назначаются магистратомъ или бургомистромъ подъ контролемъ администраціи.

Въ мелкихъ и даже губернскихъ городахъ часто ратманы исполняютъ обязанности секретарей, одинъ нихъ обычно — казначей.

Размѣръ ихъ вознагражденія варьируется также по величинѣ города и даже прямо по состоянію его средствъ.

Ратманы и лавники, получающіе титулъ почетныхъ, не имѣютъ содержанія и помощь ихъ бургомистру носитъ иррегулярный характеръ. Платные же члены магистрата обычно получаютъ въ свое завѣдываніе цѣлый отдѣлъ городского хозяйства; бургомистръ-президентъ имѣетъ роль начальника, сохраняетъ за собой важнѣйшіе отдѣлы (военный, полицейскій) и даже можетъ не выполнять постановленій коллегіи, если считаетъ ихъ неправильными, впредь до высшаго рѣшенія.

Компетенція магистрата охватываетъ собой управленіе городскимъ хозяйствомъ, плюсъ нѣкоторыя административныя и полицейскія обязанности; послѣднія первоначально обнимали завѣдываніе всей полиціей, включая наружную, но съ 30 гг. большая часть полицейскихъ полномочій, кромѣ строительныхъ, пожарныхъ и частью торговыхъ, у магистратовъ отнята.

Главнѣйшими обязанностями съ начала XIX вѣка являются завѣдываніе городскими недвижимостями и фундушами (т.-е. капиталами), составленіе и выполненіе бюджета, завѣдываніе дорогами, пожарнымъ дѣломъ (въ мелкихъ городахъ бургомистръ часто и брандмейстеръ), общественными работами, раскладкой податей, пресѣченіе нищенства, переписи, квартировка войскъ и—позже—веденіе различныхъ относящихся къ воинской повинности списковъ, строительная полиція, мѣры, вѣсы, наконецъ, завѣдываніе массой городскихъ учрежденій, благотворительныхъ и иныхъ, какъ-то госпитали, ломбарды, арестные дома, учрежденія по рогатковому сбору (octroi) и проч.

Упомянемъ еще судебную защиту интересовъ города, при чемъ для ея осуществленія магистратъ нуждается въ предварительномъ разрѣшеніи губернскаго правленія.

Въ осуществленіи другихъ своихъ функцій магистраты находятся равнымъ образомъ подъ суровой опекой губернскихъ правленій, къ которой въ мелкихъ городахъ присоединяется еще надзоръ уѣзднаго управленія, а въ Варшавѣ—нѣкоторыя особыя полномочія ген.-губернатора. Варшавскій же ген.-губернаторъ разрѣшаетъ во всѣхъ городахъ расходы и отчужденія имущества, превышающіе указываемую ниже норму. 23 пункта статьи 35 (II) учрежденія управленія губерній Царства Польскаго даютъ нѣкоторое лишь представленіе о размѣрахъ этой опеки, вызвавшей появленіе колоссальнаго количества всякихъ дополнительныхъ разъясненій и постановленій, образующихъ до десятка толстыхъ томовъ. Всѣ проекты мѣропріятій, всѣ продажи недвижимостей на сумму не свыше 300 р. и расходы не свыше 5000 р. требуютъ утвержденія и разрѣшенія губернскихъ правленій, отчетность доведена до мелочей, требуется соблюденіе ряда регламентовъ и циркуляровъ, стремящихся предусмотрѣть каждый шагъ. Мы нашли, напр., постановленія о размѣрѣ кирпичей, долженствующихъ употребляться для построекъ, и объ исключеніи изъ инвентарей испорченныхъ канцелярскихъ принадлежностей лишь со спеціальнаго разрѣшенія губернскаго правленія.

Эта волна циркуляровъ, въ которыхъ путались сами ихъ писавшіе, плохо достигала своей основной цѣли—наведенія экономіи, но зато развивала огромную канцелярскую переписку и сильно стѣсняла дѣятельность магистратовъ.

Противъ этого мнѣнія иногда указываютъ (проф. Есиповъ, напр.) на эффектные внѣшніе результаты управленія бюрократическихъ магистратовъ—особенно на благоустройство Варшавы *).

*) *Есиповъ В.* Варшава и Лодзь, ихъ прошлое и настоящее, 1907.

Надо, однако, замѣтить, что, 1) какъ то подтверждено недавними ревизіями, тутъ весьма многое стоило непомѣрно дорого и 2) слѣдуетъ при объясненіи внѣшняго благоустройства польскихъ городовъ считаться съ рядомъ побочныхъ причинъ, какъ-то: старинныя податныя льготы за улучшенное домостроительство, суммы, доставляемыя рогатковымъ сборомъ, наконецъ, склонность къ вѣдомственному „подтягиванію", наблюдавшаяся между польскимъ, въ общемъ, составомъ магистратовъ и русскими контролирующими органами.

Общая неудовлетворительнось системы.—отсутствіе иниціативы, рутина, канцелярщина, громоздкость, тягостная медленность,—и необходимость для оживленія дѣла опереться на общественныя силы были сознаны, къ ея чести, самой высшей бюрократіей края еще со временъ кн. Имеретинскаго. Нужно было самоуправленіе.

Къ попыткамъ введенія самоуправленія въ городахъ Царства Польскаго мы теперь и переходимъ.

III.

Мы уже упоминали о стремленіи къ такому самоуправленію еще въ 30 гг. Одной изъ уступокъ, сдѣланныхъ Статутомъ 32 года общественному мнѣнію Польши и Европы, была именно его статья 41-я, обѣщавшая, что города будутъ управляться властями, избранными городскими собраніями (ср. еще ст. 47-ую).

Городскія собранія организованы не были, власти назначались въ лучшемъ случаѣ по системѣ рекомендаціи, введенной въ 1846 г. и описанной выше, и, говоря прямо, статья 41-ая осталась мертвой буквой, какъ почти весь статутъ 14 февраля,—красивая ширма для Европы, позади которой Паскевичъ проводилъ политику уничтоженія польской автономіи пріемами, имъ самимъ такъ охарактеризованными: „въ Царствѣ Польскомъ всегда будетъ необходима власть исключительная, т.-е. внѣ закона и отступающая отъ формъ закона" *).

Эта политика Паскевича, какъ отмѣчалось уже историками, въ значительной мѣрѣ подготовила то напряженіе политическихъ страстей и тотъ взрывъ возстанія 1863 г., которыми была сведена на нѣтъ широко задуманная и уже получившая-было законодательную санкцію реформа Велепольскаго.

Въ отношеніи этой реформы слѣдуетъ подчеркнуть, что для историковъ права она представляетъ еще много возможностей,

*) *Погодинъ*, Исторія польскаго народа, 1915, стр. 168.

такъ какъ до сихъ поръ вниманіе писавшихъ о періодѣ т.-наз. автономіи Велепольскаго больше привлекалось той стороной усилій ея творца, которая граничитъ съ историческимъ трагизмомъ. Непонятый польскимъ обществомъ, подозрѣваемый русской администраціей, Велепольскій, по выраженію новѣйшаго историка польскаго народа, „упорно работалъ надъ всестороннимъ преобразованіемъ государственнаго устройства Польши, чтобы возстановить ея автономныя права“, и на этомъ пути, къ несчастью Польши и Россіи, ему было суждено потерпѣть неудачу. Примирительному теченію не оказалось мѣста въ накаленной атмосферѣ паскевичевскаго наслѣдія, и только много лѣтъ спустя идеи Велепольскаго были оцѣнены польскимъ обществомъ. Вѣнцомъ его дѣятельности были пять указовъ отъ 24 мая (5 іюня) 1861 г.,—изданныхъ въ годъ наивысшаго подъема освободительныхъ стремленій Александра II и вводившихъ временную организацію польскаго управленія, подлежавшую дальнѣйшему развитію (Дневникъ Законовъ, т. 58).

Указы 24 мая организовывали Государственный, губернскіе и уѣздные совѣты Царства Польскаго, стоявшіе между собой, если можно такъ выразиться, въ ступенчатой связи. Наряду съ уѣздными особое мѣсто занимали совѣты городскіе. Избирательное право въ уѣздные и городскіе совѣты организовывалось на цензовой основѣ послѣднимъ изъ пяти указовъ. Получалась стройная система областного самоуправленія, представлявшая большой шагъ впередъ по сравненію съ паскевичевской эпохой, но польскаго общества, въ тотъ моментъ очень революціонно настроеннаго, не удовлетворившая.

Для историковъ права остается еще много дѣла какъ для изученія и оцѣнки реформы en bloc, такъ и для освѣщенія отдѣльныхъ вопросовъ, напр., о французскомъ вліяніи на реформу, выразившемся въ организаціи pays légal, института коммиссаровъ правительства при мѣстныхъ совѣтахъ, въ разработанности нормъ объ аннулированіи неправильныхъ постановленій, объ идеологическомъ вліяніи хозяйственной теоріи самоуправленія, наконецъ, о томъ, были ли и насколько были знакомы съ реформой Велепольскаго творцы Земскаго Положенія 1864 года, гдѣ мы видимъ, напр., также хозяйственную теорію самоуправленія и выборы губернскихъ земствъ уѣздными. Намъ здѣсь довольно отмѣтить эти вопросы, ждущіе разработки; возвращаясь къ нашему спеціальному—о городскомъ управленіи,—укажемъ, что Велепольскій предполагалъ организовать городскіе совѣты, выбранные на 6 лѣтъ съ половинной смѣной членовъ каждые

3 года, городскими обывателями, грамотными по-польски и платящими свыше 4 р. прямыхъ налоговъ. Совѣтъ „вѣдалъ хозяйство города“ и дѣла, порученныя ему правительствомъ. Его исполнительнымъ органомъ былъ магистратъ—выборная управа, предсѣдатель коей назначался, однако же, правительствомъ, сохранявшимъ значительныя, хотя и менѣе стѣснительныя, чѣмъ ранѣе, права надзора. Бойкотъ должностей городскихъ совѣтниковъ въ напряженной обстановкѣ возстанія вынудилъ замедлить введеніе реформы и, наконецъ, отложить ее въ долгій ящикъ 16 іюля 1863 года, когда было повелѣно оставить дѣла въ производствѣ у старыхъ назначенныхъ магистратовъ.

Такимъ образомъ, городское самоуправленіе Велепольскаго осталось, какъ и все его дѣло, по замѣчанію одной французской изслѣдовательницы, г-жи Maria Benin,—un fait accompli, mais non consommé [1]).

Отъ Учредительнаго Комитета, конечно, не приходилось ожидать реализаціи реформъ Велепольскаго, хотя туманный намекъ на продолженіе реформъ съ успокоеніемъ края и былъ сдѣланъ въ рескриптѣ объ отставкѣ покровителя Велепольскаго, намѣстника Вел. Кн. Константина Николаевича (19 окт. 1863 г.). Справедливость требуетъ указать, что бóльшая часть городовъ Царства Польскаго получила отъ Учредительнаго Комитета самоуправленіе—только при этомъ они перестали быть городами.

Поселеній, именовавшихся городами, въ Польшѣ было много—452, что объясняется созданіемъ ихъ въ феодальную эпоху королями, епископами и магнатами другъ передъ другомъ. Изъ этого числа болѣе 300 1 іюня 1869 года было рѣшено переименовать въ посады и ввести въ нихъ сельское гминное самоуправленіе, такъ какъ населеніе въ этихъ городахъ почти не отличалось отъ сельскаго по образу жизни.

Законы о гминномъ самоуправленіи кодифицированы въ Сводѣ, разработаны въ литературѣ Коркуновымъ и Спасовичемъ, поэтому мы ихъ оставимъ въ сторонѣ.

Въ сохраненныхъ городахъ продолжали дѣйствовать магистраты, изъ дѣлопроизводства коихъ эра руссификаціи вытѣснила постепенно польскій языкъ.

Вопросъ о реформѣ ихъ, послѣ ряда безрезультатныхъ разговоровъ при ген.-губернаторахъ Коцебу и Альбединскомъ въ концѣ 70-хъ и началѣ 80-хъ гг., былъ серьезно поднятъ—съ тех-

---

[1]) Maria Benin, Deux années de séjour en Pologne. Détails locaux sur l'insurrection polonaise. Paris, 1863, p. 37 s.

нической точки зрѣнія—кн. Имеретинскимъ, но оборвался со смертью послѣдняго, и дѣло ограничилось изслѣдованіемъ управленія городовъ чиновн. особ. порученій А. Ф. Сулиговскимъ, его докладомъ въ СПБ. Юрид. Обществѣ въ 1902 г. и—позже—запиской князю Святополкъ-Мирскому уже на порогѣ новой эры въ Россіи (1905).

„Высочайшіе манифесты 1905 г., вызванные глубокими политическими потрясеніями, которымъ подвергалась Россія, ознаменовали начала новой эпохи въ исторіи развитія русской государственности". — Этими словами начиналась объяснительная записка къ законопроекту объ автономіи Польши, внесенному во 2-ую Государственную Думу 10. IV. 1907 г. польскимъ коло. Сущность записки сводилась къ выясненію необходимости автономіи съ точки зрѣнія національнаго самоопредѣленія, съ точки зрѣнія возстановленія былого юридическаго положенія, вошедшаго въ правосознаніе народа, съ точки зрѣнія, наконецъ, техники управленія.

На этихъ положеніяхъ, поддержанныхъ русскими прогрессивными партіями и гармонирующихъ съ новымъ строемъ, польское представительство стояло во всѣхъ 4 Думахъ—въ первой болѣе программно, во второй болѣе детально, въ третьей и четвертой, сообразно съ ихъ общимъ духомъ, въ формѣ требованія введенія мѣстнаго самоуправленія съ національной окраской, разсматриваемаго громаднымъ большинствомъ русскаго и польскаго общества, какъ первый шагъ къ автономіи.

Не считаться съ поляками въ новыхъ условіяхъ было уже нельзя.

Всѣ сознавали, что, съ одной стороны, руссификація Польши невозможна, что, съ другой, сепаратистическія идеи въ Царствѣ значительно утратили почву въ виду экономическихъ связей его съ Имперіей и опасности со стороны германизма, для поляковъ гораздо болѣе реальной, чѣмъ русская. Какъ то замѣчено и иностранными изслѣдователями, съ русской стороны стали все больше говорить объ обратномъ рискѣ—полонизаціи смежныхъ русскихъ областей. Самое выдѣленіе Холмщины 23 іюня 1912 г. было выдвинуто какъ своего рода гарантія противъ такой полонизаціи, успѣхи которой предвидѣлись при установленіи въ Царствѣ Польскомъ болѣе свободнаго modus'a vivendi, осуществленіе котораго правительство сочло назрѣвшимъ въ 1909 году, послѣ довольно долгихъ мѣстныхъ анкетъ и министерскихъ подготовительныхъ работъ.

15 окт. 1909 г., П. А. Столыпинъ, въ засѣданіи Совѣта по-

дѣламъ мѣстнаго хозяйства, указалъ, что на очереди стоятъ законопроекты о введеніи земскаго и городского самоуправленія—перваго въ Западномъ краѣ, второго—въ Привислинскомъ, при чемъ въ послѣднемъ случаѣ имѣется въ виду создать „польское самоуправленіе, лишь подчинивъ его русской государственной идеѣ". На такое самоуправленіе съ національной окраской польское населеніе имѣетъ право, какъ оттѣнилъ ораторъ, въ силу своей самобытной высокой культуры, и это самоуправленіе должно предотвратить „стремленія къ автономіи".

Эта своеобразная мысль о польскомъ самоуправленіи, какъ своего рода предохранительной прививкѣ противъ польской автономіи, представилась впослѣдствіи Государственному Совѣту весьма рискованной гипотезой, но въ Совѣтѣ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства она была одобрена, и въ 1910 г. 24 мая министерство Столыпина предложило 3-ей Думѣ законопроектъ о распространеніи на Царство Польское Городового Положенія 1892 г. съ рядомъ измѣненій, частью Положеніе улучшающихъ.

Избирательное право расширялось на нѣкоторые разряды квартиронанимателей, право надзора администраціи ограничивалось законностью постановленій городскихъ думъ. Съ другой стороны, было введено право роспуска думъ, непредусмотрѣнное въ Имперіи, съ возможностью установленія короннаго управленія. Для обезпеченія правъ русскаго меньшинства—во всѣхъ—и польскаго меньшинства—во многихъ городахъ—было принято дѣленіе на національныя куріи—русскую, еврейскую и общую, т.-е. польскую.

Польскій языкъ — государственный языкъ Царства въ періодъ 1815—30 гг., оттѣсненный Паскевичемъ, возстановленный Велепольскимъ и вновь подвергнутый почти полной проскрипціи въ эру обрусѣнія, пріобрѣталъ равноправіе съ русскимъ во внутреннемъ дѣлопроизводствѣ городского управленія и въ преніяхъ.

Система курій приводила къ обезпеченію русскаго представительства и сильному правоограниченію евреевъ. Кое-гдѣ въ результатѣ ея получились курьезы, въ родѣ отмѣченной въ книгѣ Ландау о польско-еврейскихъ отношеніяхъ необходимости для 15 поляковъ въ еврейскомъ мѣстечкѣ выбрать 24 гласныхъ, и, быть-можетъ, этими курьезами объясняется извѣстная поправка депутата Грабскаго въ 3-ей Думѣ о разрѣшеніи куріямъ выбирать гласныхъ не изъ своей среды.

Мы не собираемся излагать подробно ни всѣхъ преній по законопроекту, ни перипетій его путешествія изъ Думы въ Государственный Совѣтъ и обратно, такъ какъ его исторія довольно сложна и формально и по существу.

Въ краткихъ словахъ, съ формальной стороны съ даннымъ законопроектомъ связана: 1) сдѣланная ad hoc уступка Государственнаго Совѣта 4-ой Думѣ по вопросу о раздѣльности легислатуръ—почему Гос. Совѣтъ и разсматривалъ проектъ 3 раза и 2) использованіе Высочайшей прерогативы вторичнаго внесенія отклоненнаго проекта въ ту же сессію. Объ этомъ еще ниже. По существу же, борьба шла въ Думѣ изъ-за обезпеченія правъ меньшихъ національностей—еврейской, литовской (въ послѣднемъ случаѣ отстаивался литовскій языкъ для городовъ Сувалкской губерніи [1]), а въ Совѣтѣ изъ-за ограниченій правъ администраціи и „сепаратистическаго" расширенія примѣненія польскаго языка.

Говоря вообще, польское коло въ Думѣ старалось не раздражать русскихъ правыхъ партій, а въ еврейскомъ вопросѣ держало себя прямо реакціонно по особымъ побужденіямъ, о которыхъ можно жалѣть, но которыя прямо къ нашей темѣ не относятся.

Въ Совѣтѣ, однако, вся политика коло и всѣ усилія правительства не привели ни къ чему. Въ законопроектѣ правыя группы Совѣта увидѣли зерно будущей автономіи и стали къ нему въ систематическую оппозицію.

Въ самомъ заголовкѣ его слова „городовъ Царства Польскаго" были замѣнены словами „городовъ губерній Варшавской, Калишской, Кѣлецкой" и т. д. Гвоздь проекта — допущеніе польскаго языка въ дѣлопроизводствѣ и преніяхъ городскихъ управленій былъ отклоненъ 4 апрѣля 1913г.—104 противъ 23 голосовъ; 27 ноября 1913 г. Совѣтъ повторилъ вотумъ, вопреки убѣжденіямъ гр. Коковцева и своей комиссіи, 94 противъ 79; наконецъ, 12 мая 1914 г.—87 противъ 71-го голоса. Польскій языкъ былъ проваленъ окончательно, а съ нимъ провалился и законопроектъ.

Однако, политическая конъюнктура, сказавшаяся уже нѣсколько на сильномъ паденіи враждебнаго законопроекту большинства въ Государственномъ Совѣтѣ, складывалась такъ, что 9 іюня 1914 года онъ вновь былъ внесенъ въ Думу по Высочайшему повелѣнію, въ ту же сессію, въ нѣсколько измѣненной редакціи.

Въ этой редакціи законопроектъ и получилъ силу 17 марта 1915 года въ формѣ чрезвычайнаго указа, послѣ всѣмъ извѣстныхъ событій 1914 г. и воззванія Верховнаго Главнокомандующаго 1

---

[1]) Владиславовъ, Шаки, Волковышки, Вержболово, Кальварія, Маріамполь, Ирены и Сейны.

августа 1914 года къ польскому народу, обѣщавшаго свободу въ языкѣ и самоуправленіи.

Эта редакція представляетъ своего рода равнодѣйствующую межъ пожеланіями Думы и Совѣта, причемъ первая удовлетворена по вопросу о польскомъ языкѣ, а второй—почти по всѣмъ остальнымъ пунктамъ. Городовое Положеніе распространено, такимъ образомъ, на города Царства Польскаго съ надзоромъ администраціи за законностью и цѣлесообразностью постановленій думъ, съ устраненіемъ допущенныхъ Гос. Думою женщинъ отъ выборовъ.

Наряду съ этимъ за правительствомъ сохранено право роспуска думъ, съ обязательствомъ, впрочемъ, назначить новые выборы не позже 2 мѣсяцевъ.

Литовскій языкъ въ управленіи городовъ Сувалкской губерніи не допущенъ, какъ и польскій—и въ нихъ сохраненъ государственный русскій языкъ для дѣлопроизводства и преній.

Въ прочихъ городахъ во внутреннемъ дѣлопроизводствѣ и въ преніяхъ можетъ употребляться языкъ польскій, равно какъ и для сношеній съ другими городскими управленіями и съ лицами польскаго происхожденія въ Царствѣ.

Но всѣ важнѣйшіе документы, протоколы, журналы, объявленія ведутся на двухъ языкахъ, и во время преній предсѣдатель обязанъ переводить, по требованію желающихъ гласныхъ, рѣчи съ русскаго на польскій и обратно.

Съ администраціей и лицами русскаго происхожденія сношенія ведутся по-русски.

Что касается главнаго отличія отъ Городового Положенія,—системы курій,—то русскимъ обезпечивается представительство (отъ 1 гласнаго и болѣе пропорціонально общему числу), если русскихъ избирателей въ городѣ не менѣе 5-ти.

Евреи, гдѣ ихъ больше половины населенія, выбираютъ $^1/_5$ гласныхъ, гдѣ меньше—$^1/_{10}$, и ни къ какимъ городскимъ должностямъ не допускаются—въ отличіе отъ прежняго положенія, когда ихъ, случалось, назначали въ лавники, и отъ столыпинскаго проекта, гдѣ одинъ членъ управы допускался отъ евреевъ.

Общее число гласныхъ колеблется по городамъ отъ 20 до 160, смотря по населенію. Въ Варшавѣ и Лодзи въ думахъ избираются особые предсѣдатели.

Надо прибавить, что городскія управы организованы по русскому образцу, при чемъ должность варшавскаго президента сравнена, по условіямъ замѣщенія и отвѣтственности, съ таковой же столичныхъ головъ, и что избирательное право квартиро-

нанимателей сужено даже противъ первоначальныхъ предположеній министерства.

Сейчасъ квартиронанимательскій цензъ колеблется по разрядамъ городовъ отъ 120 р. до 540 рублей въ Варшавѣ; министерство предлагало въ послѣдней 360 р., а Гос. Дума даже 270 рублей (minimum въ обоихъ проектахъ 60 р.).

Такова общая картина Городового Положенія, которое, согласно тексту указа 17 марта 1915 года, должно быть введено въ дѣйствіе 1 января 1916 года въ Варшавѣ и не позже, чѣмъ чрезъ 3 года въ другихъ городахъ Царства Польскаго. До тѣхъ поръ дѣла остались въ назначенныхъ магистратахъ, и принципъ назначенія не утратилъ своей силы и въ томъ режимѣ, подъ которымъ польскіе города оказались при германскомъ нашествіи, и о которомъ мнѣ остается сказать нѣсколько словъ.

IV.

Это—Städteordnung für Russisch-Polen, опубликованное въ № 10 Verordnungsblatt'а фельдмаршала Гинденбурга и получившее силу съ 1-го іюля н. ст. 1915 г. въ 21 польскомъ городѣ [1]), а теперь, вѣроятно, и въ Варшавѣ.

Организованы городскіе совѣты и магистраты—тѣ и другіе выборные, но предсѣдательствуемые—тѣ и другіе—назначенными лицами. Предсѣдатель магистрата—бургомистръ—имѣетъ право остановить любое рѣшеніе и можетъ быть назначенъ не изъ мѣстныхъ жителей. Дѣлопроизводство и пренія ведутся по усмотрѣнію Совѣта по-польски или по-нѣмецки, сношенія съ администраціей по-нѣмецки, важнѣйшіе документы и печать города должны быть на двухъ языкахъ.

Національныхъ различій нѣтъ, избирательное право принадлежитъ всѣмъ совершеннолѣтнимъ мужчинамъ, живущимъ не менѣе года въ городѣ, платящимъ какой-либо прямой налогъ или имѣющимъ собственную квартиру и не лишеннымъ правъ по русскому Уголовному Уложенію 1903 года.

Компетенція городского управленія — хозяйственная, а въ мелкихъ городахъ бургомистръ завѣдуетъ и полиціей. Въ большихъ—нѣмецкія полицей-президентства.

Контроль администраціи весьма обширенъ, и для перваго

---

[1]) Ка́лишъ, Лодзь, Ченсто́ховъ, Сосновицы, Бе́ндинъ, Вло́цлавскъ, Пабіяница, Ве́люнь, Се́радзь, Здунска-Воля, Кутно, Ленчица, Озо́рковъ, Згержъ, Гостынинъ, Нешáва, Ко́ло, Ко́нинъ, Слупце, Турекъ, Заве́ржце.

раза она можетъ назначить составъ гласныхъ,—право, которое было широко использовано.

Система ген. Зайончка, такимъ образомъ, еще разъ восторжествовала въ польскихъ городахъ.

Суждено ли ей тамъ долго остаться, и суждено ли затѣмъ надолго войти въ силу указу 17 марта 1915 года—трудно сказать съ полной опредѣленностью.

Мы склонны отвѣтить отрицательно на второй вопросъ. Русское Городовое Положеніе уже осуждено у насъ указомъ 12 дек. 1904 года, послѣ войны его реформа весьма вѣроятна, такъ какъ его дефекты уже слишкомъ больно дали себя почувствовать. Эта устарѣлая форма самоуправленія, съ особыми національными стѣсненіями, оказавшимися ненужными для нѣмцевъ, введенная на бумагѣ въ Польшѣ—не сможетъ служить базой для оффиціально теперь возвѣщенной польской автономіи, и лучшее тому доказательство—холодность широкихъ массъ польскаго городского общества къ этой реформѣ, обнаружившаяся въ мартѣ мѣсяцѣ 1915 года.

Русской и польской націямъ предстоятъ труднѣйшія задачи военной борьбы и внутренняго строительства.

Внутри это—возсозданіе Польши, внутри это—осуществленіе началъ манифеста 17-го октября; извнѣ это—освобожденіе Варшавы и столь нужныхъ намъ въ экономическомъ отношеніи черноморскихъ проливовъ отъ тевтонскаго ига.

Быть-можетъ, не нашему поколѣнію дано разрѣшить ихъ, быть-можетъ, борьбу придется прерывать и вновь начинать, но наша исторія даетъ основаніе надѣяться, что рано ли, поздно ли эти задачи рѣшены будутъ.

И да будетъ мнѣ позволено кончить пожеланіемъ, чтобы въ тѣ дни, когда черный двуглавый орелъ приблизится къ своему старому гнѣзду, Византіи, освобожденный отъ своихъ узъ орелъ бѣлый уже могъ, гордый и радостный, развернуть свободныя крылья надъ родною Вислой.

В. Дурденевскій.

Начало самоуправленія и законъ объ обезпеченіи рабочихъ на случай болѣзни.

Въ то время, какъ въ государствахъ западной Европы законодательство охватываетъ почти всѣ виды соціальнаго страхованія, въ Россіи институтъ страхованія рабочихъ, введенный законами 1912 г., касается лишь обезпеченія на случай болѣзни и страхованія отъ несчастныхъ случаевъ.

Основныя положенія закона страхованія отъ несчастныхъ случаевъ не являются новыми для русскаго права. Законъ 2 іюня 1903 г. хотя и разрабатывался, по преимуществу, цивилистами и практикою гражданскихъ судовъ, однако заключалъ въ себѣ черты, свойственныя нормамъ публичнаго права, и являлся какъ-бы переходною ступенью къ закону 1912 г. о страхованіи отъ несчастныхъ случаевъ, который почти всецѣло базируется на началахъ публичнаго права.

Въ законѣ 2 іюня 1903 г. мы уже находимъ, опредѣленно выраженную, идею профессіональнаго риска, выключеніе вопроса объ индивидуальной винѣ предпринимателя при опредѣленіи основаній иска, привлеченіе, хотя и частично, къ участію въ процессѣ органовъ власти въ лицѣ фабричныхъ инспекторовъ и др. постановленія, близкія къ нормамъ публичнаго права. Въ законѣ 1912 г. эти начала находятъ свое дальнѣйшее развитіе и получаютъ опредѣленную формулировку, проникнутую принципами публичнаго права.

Сущность закона 1912 г. о страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ заключается въ установленіи коллективной отвѣтственности предпринимателей, обязательности примѣненія начала страхованія, внѣ зависимости отъ договорныхъ отношеній по сему поводу, и въ созданіи обязательнаго, предварительнаго обращенія къ помощи своеобразнаго административнаго процесса. Наряду съ этимъ, законъ 1912 г. создаетъ организаціи, представляющія изъ себя органы классоваго управленія предпринима-

телей. Рабочій элементъ устраняется отъ участія въ товариществахъ по страхованію отъ несчастныхъ случаевъ.

Положеніе же 1912 г. объ обезпеченіи рабочихъ на случай болѣзни вводитъ новыя начала въ наше соціальное законодательство, устанавливая принципіально право рабочаго, какъ на обезпеченіе его потребностей и интересовъ въ извѣстной сферѣ, такъ и на непосредственное участіе въ ихъ осуществленіи. Отмѣченныя обстоятельства и побуждаютъ насъ, оставивъ въ сторонѣ законъ о страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ, обратиться къ выясненію юридической природы институтовъ, созданныхъ Положеніемъ объ обезпеченіи рабочихъ на случай болѣзни 1912 года.

Если вопросъ о соціально-экономическомъ значеніи страхованія рабочихъ не разъ обсуждался въ русской литературѣ, то по вопросу о правовомъ понятіи страхованія рабочихъ, и въ частности объ юридической природѣ дѣйствующаго Положенія объ обезпеченіи на случай болѣзни 1912 г., насколько намъ извѣстно, почти не имѣется спеціальныхъ работъ, кромѣ объясненій въ комментированныхъ изданіяхъ положенія и закона 1912 г. и краткихъ замѣчаній въ курсахъ полицейскаго и административнаго права.

Въ наукѣ публичнаго права можно наблюдать стремленіе заимствовать термины и опредѣленія правовыхъ институтовъ гражданскаго права для вновь возникающихъ аналогичныхъ правоотношеній публично-правовой жизни. При этомъ основаніемъ для такого заимствованія служитъ иногда чисто внѣшнее сходство соотвѣтствующихъ правоотношеній публичнаго и гражданскаго права. Подобное явленіе объясняется съ одной стороны бѣдностью юридическаго языка публичнаго права, а съ другой— пріоритетомъ и законченностью терминологіи гражданскаго права.

То же самое произошло и въ отношеніи юридическаго понятія и основныхъ признаковъ такъ называемаго „страхованія“ рабочихъ. Обычная терминологія разсматриваетъ институтъ обезпеченія рабочихъ на случай болѣзни, какъ одну изъ формъ „страхованія“ рабочихъ и при этомъ понятіе страхованія публичнаго права часто отожествляется и въ большинствѣ случаевъ не отграничивается отъ аналогичнаго понятія гражданскаго и торговаго права. Между тѣмъ содержаніе понятія страхованія публичнаго права діаметрально противоположно понятію страхованія частнаго права.

Остановимся на выясненіи тѣхъ моментовъ, которые опре-

дѣляютъ содержаніе страхованія гражданскаго и торговаго права. Основнымъ признакомъ представляется необходимость возникновенія страхованія путемъ договора, заключеніе котораго всецѣло зависитъ отъ добровольнаго согласія сторонъ. „Страхованіе лица, построенное на коммерческихъ началахъ, имѣетъ въ основѣ своей договоръ. По этому признаку коммерческое страхованіе отмежевывается отъ тѣхъ разнообразныхъ видовъ страхованія рабочаго класса, которому современное государство удѣляетъ большое вниманіе и въ основѣ котораго лежитъ начало принудительности"*), Возникновеніе, содержаніе и прекращеніе взаимныхъ обязательствъ и правомочій устанавливается въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ волею контрагентовъ. Объектомъ юридической сдѣлки является вполнѣ опредѣленная сумма, обусловленная фиксированными періодическими взносами (полисъ и премія). Далѣе въ основѣ организаціи страхового учрежденія лежитъ моментъ риска. Необходимость учета риска по операціямъ оказываетъ также вліяніе и на исчисленіе прибыли и повышеніе расмѣровъ взносовъ. Затѣмъ въ договорѣ страхованія частнаго права полученіе страхуемой суммы связывается съ наступленіемъ заранѣе опредѣленнаго момента и не можетъ имѣть мѣста иначе, какъ въ соотвѣтствіи съ условіями сдѣлки. Исчерпывающее опредѣленіе понятія коммерческаго страхованія даетъ Шершеневичъ въ своемъ курсѣ торговаго права: „Страхованіе лица, съ юридической стороны, представляетъ собою договоръ, въ силу котораго одно лицо страховщикъ, за установленное вознагражденіе, обязывается уплатить страхователю или иному намѣченному лицу опредѣленную сумму денегъ, когда въ жизни указаннаго соглашеніемъ лица произойдетъ заранѣе предусмотрѣнное событіе *). Въ послѣдующемъ изложеніи мы увидимъ, насколько данное опредѣленіе страхованія частнаго права не соотвѣтствуетъ тѣмъ правоотношеніямъ, которыя мыслятся подъ формою страхованія публичнаго права и, въ частности, страхованія на случай болѣзни.

Страхованіе публичнаго права основывается на иныхъ началахъ; въ этомъ отношеніи юридическій анализъ основныхъ постановленій Положенія и закона 1912 г. дастъ намъ возможность выяснить указанное противорѣчіе. Участіе въ больничныхъ кассахъ является обязательнымъ для рабочихъ и владѣльцевъ фабрично-заводскихъ предпріятій, подпадающихъ подъ дѣйствіе

---

*) *Шершеневичъ.* Курсъ торговаго права, Т. II, стр. 439.

Положенія 1912 г. Кромѣ принудительнаго участія въ страховыхъ организаціяхъ, устанавливается и обязательность участія въ опредѣленной территоріальной или профессіональной больничной кассѣ для даннаго предпріятія. Законъ такимъ образомъ не предоставляетъ участникамъ страхованія права выбора организаціи. Далѣе, вступая участникомъ больничной кассы, съ одной стороны, рабочій не знаетъ напередъ: какую сумму онъ можетъ получить въ случаѣ болѣзни, будетъ ли онъ пользоваться пособіями или только лѣченіемъ (напр. для холостого рабочаго), въ теченіе какого срока будетъ длиться выдача пособія и. т. п.; съ другой стороны, и предприниматель не можетъ заранѣе учесть своихъ доплатъ къ взносамъ рабочихъ, такъ какъ ихъ размѣръ зависитъ не только отъ взносовъ рабочихъ и ихъ числа, но также и отъ высоты заработной платы. Поскольку контрагенты договора страхованія могутъ заранѣе учесть матеріальный эффектъ юридической сдѣлки, постольку участники больничной кассы лишены возможности, при своемъ вступленіи въ кассу, опредѣлить размѣръ своихъ правъ и обязанностей.

Въ дѣятельности больничныхъ кассъ отсутствуетъ коммерческій принципъ и моментъ риска, столь характерный для страховыхъ учрежденій частнаго права. Отсутствіе риска объясняется, какъ возможностью пониженія пособій и повышенія взносовъ, такъ и возможностью, правда въ исключительныхъ случаяхъ, полученія пособій отъ казны (см. законъ объ обезпеченіи рабочихъ на случай болѣзни IV, доп. къ статьѣ 155 [3] и ст. 82 Положенія объ обезпеченіи рабочихъ на случай болѣзни). *)

Такимъ образомъ, если исходить отъ представленій частнаго права о страхованіи, то врядъ ли возможно говорить о „страхованіи“ рабочихъ на случай болѣзни. Въ этомъ отношеніи авторы закона и Положенія 1912 г. поступаютъ правильно, говоря не о „страхованіи“, а объ „обезпеченіи“ рабочихъ на случай болѣзни. Если, однако, приходится пользоваться терминомъ частнаго права и говорить о „страхованіи“ рабочихъ, въ виду уже сложившейся терминологіи, то необходимо, во всякомъ случаѣ, помнить о тѣхъ глубокихъ противорѣчіяхъ, которыя связываются съ понятіемъ страхованія частнаго и публичнаго права.

Обратимся теперь къ опредѣленію понятія страхованія рабочихъ и къ выясненію юридической природы институтовъ, созданныхъ закономъ 1912 г.

Подъ страхованіемъ рабочихъ на случай болѣзни можно

*) Въ дальнѣйшемъ мы будемъ цитировать сокращенно: Пол. бол. и зак. бол.

мыслить извѣстную форму предметнаго самоуправленія, органы котораго—больничныя кассы являются самоуправляющимися единицами, осуществляющими, въ предѣлахъ объективнаго права, главнымъ образомъ, задачу обезпеченія рабочихъ на случай болѣзни.

Страхованіе рабочихъ не будетъ формою мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ дѣятельность больничныхъ кассъ не связывается непремѣнно съ территоріальнымъ дѣленіемъ, а опредѣляется осуществленіемъ указанной задачи. Дѣятельность органовъ страхованія нельзя также разсматривать и какъ реализацію профессіональныхъ интересовъ рабочаго класса, такъ какъ профессіональное самоуправленіе предполагаетъ осуществленіе не какой либо опредѣленной задачи, а удовлетвореніе и обслуживаніе профессіональныхъ интересовъ извѣстнаго класса въ цѣломъ. Въ силу этихъ соображеній не приходится связывать обезпеченіе рабочихъ на случай болѣзни съ болѣе широкою формою профессіональнаго самоуправленія. Профессіональное самоуправленіе скорѣе подходитъ къ организаціи сословій, чѣмъ къ формамъ современнаго предметнаго самоуправленія. Возможно, что въ будущемъ, по мѣрѣ развитія и другихъ формъ страхованія и соціальнаго обезпеченія рабочихъ, произойдетъ ихъ сліяніе и предметное самоуправленіе, эволюціонируя, превратится въ профессіональное самоуправленіе. Исходя же изъ дѣйствующаго русскаго права, не приходится говорить о наличности профессіональнаго самоуправленія рабочаго класса.

Остановимся на опредѣленіи общаго понятія самоуправленія, частнымъ видомъ котораго является предметное самоуправленіе. Подъ самоуправленіемъ мы понимаемъ самостоятельное осуществленіе соціальными группами задачъ внутренняго государственнаго управленія въ предѣлахъ объективнаго права. Гарантіей самостоятельности является сконструированіе руководящаго центра выборнымъ путемъ и автономность дѣятельности органовъ самоуправленія.

Дѣятельность самоуправляющейся единицы предполагаетъ не только выполненіе одной административной, но и нормативной функціи. Иными словами, органъ самоуправленія правомоченъ совершать не только рядъ конкретныхъ дѣлъ по управленію, но и издавать общія правила, опредѣляющія его дѣятельность, въ предѣлахъ конституитивнаго закона. Чѣмъ шире намѣчены предѣлы для нормативной функціи, тѣмъ больше вліяніе и значеніе самоуправляющейся единицы въ дѣлѣ внутренняго управленія. Въ силу этого цѣнность той или иной системы

самоуправленія обусловливается, въ значительной степени, тѣмъ, насколько широки предѣлы пользованія нормативной функціей. Существующіе типы самоуправляющихся единицъ далеко не въ равной мѣрѣ надѣлены полномочіями по изданію нормъ и общихъ правилъ. Въ этомъ отношеніи можно наблюдать, даже въ предѣлахъ одного и того же государства, различныя системы и построенія. Если право изданія статутовъ, обязательныхъ постановленій, мѣстныхъ законовъ, т. е. вообще нормъ обязательныхъ внѣ рамокъ даннаго административнаго механизма, представляется желательнымъ для развитія широкой дѣятельности самоуправляющейся единицы, то возможность нормировать свой внутренній строй представляется необходимою предпосылкою для ея нормальнаго функціонированія. Въ дальнѣйшемъ изложеніи мы постараемся прослѣдить, насколько въ организаціи страховыхъ учрежденій имѣются какъ элементы, присущіе нормальному типу самоуправляющейся единицы, такъ и черты, свойственныя русскому мѣстному самоуправленію. Для цѣли нашей работы небезынтересно будетъ провести параллель между органами страхованія и нашего мѣстнаго самоуправленія; на организаціи какъ тѣхъ, такъ и другихъ отразились, въ значительной степени, обще-политическія условія нашей страны и степень ея соціально-политическаго развитія.

Обратимся прежде всего къ выясненію процесса конструированія органовъ, созданныхъ Положеніемъ 1912 г., и ихъ правомочіямъ въ области административной и нормативной функціи.

Положеніе 1912 г. распространяется только на фабрично-заводскія, горныя, горнозаводскія, желѣзнодорожныя, судоходныя по внутреннимъ водамъ и трамвайныя предпріятія (ст. 1 Пол. бол.). Внѣ сферы примѣненія многочисленныя категоріи трудящихся, напр., служащіе и рабочіе въ строительныхъ, торговыхъ, сельскохозяйственныхъ предпріятіяхъ, по судоходству по внѣшнимъ морямъ, домашняя прислуга и др. категоріи, Однако, даже въ отмѣченныхъ тѣсныхъ рамкахъ примѣненія Положенія 1912 г., законодатель вводитъ рядъ дальнѣйшихъ изъятій и ограниченій. Такъ, не подпадаютъ подъ дѣйствіе Положенія 1912 г. предпріятія казенныхъ управленій (ст. 3 Пол. бол.), обществъ желѣзныхъ дорогъ общаго пользованія, а равно также мелкія предпріятія (ст. 1). Наконецъ, кругъ предпріятій, подлежащихъ страхованію, можетъ быть сокращенъ по иниціативѣ страховыхъ органовъ, напр., Совѣтомъ по дѣламъ страхованія рабочихъ по ст. 14 и Присутствіемъ по дѣламъ страхованія по ст. 15 Пол. бол.

Кромѣ того дѣйствіе Положенія 1912 г, ограничивается терри-

торіей Европейской Россіи и Кавказскаго края, не касаясь рабочихъ Сибири и Средней Азіи (зак. бол. II).

Такимъ образомъ законодателемъ принятъ рядъ мѣръ къ возможному сокращенію категорій, подлежащихъ страхованію на случай болѣзни.

Къ участію въ управленіи дѣлами больничныхъ кассъ привлечена лишь наиболѣе организованная и культурная часть трудящагося населенія, по преимуществу изъ числа окончательно осѣвшихъ при фабрикахъ и заводахъ. Въ этомъ отношеніи городское и земское самоуправленія, которыя также составлены изъ наиболѣе обезпеченныхъ и самостоятельхъ элементовъ населенія, представляютъ соотвѣтствующую аналогію.

Ограничивъ такимъ образомъ предѣлы дѣйствія страхованія на случай болѣзни и введя рядъ препятствій къ образованію крупныхъ мѣстныхъ больничныхъ кассъ, законодатель счелъ возможнымъ представить въ созданыхъ тѣсныхъ рамкахъ широкое активное и пассивное избирательное право. Активнымъ избирательнымъ правомъ обладаютъ всѣ участники больничной кассы. Въ этомъ отношеніи больничныя кассы оказались даже въ болѣе благопріятномъ положеніи, чѣмъ органы крестьянскаго управленія. Быть можетъ, это вызвано невозможностью въ условіяхъ рабочей жизни найти что-либо соотвѣтствующее фигурѣ патріархальнаго отца семейства, олицетвореннаго въ крестьянскомъ быту въ видѣ „домохозяина“.

Среди особенностей системы пассивнаго избирательнаго права отмѣтимъ возможность, опредѣленно высказанную ст. 103 Пол. бол., для женщины-работницы быть избранной, какъ въ уполномоченныя, такъ и въ члены правленія больничной кассы.

Допустивъ широкое участіе въ выборахъ уполномоченныхъ со стороны участниковъ кассы, законодатель вводитъ въ органы, вѣдующіе дѣлами кассы, т.-е. въ составъ общаго собранія и ея правленія, посторонній элементъ въ лицѣ предпринимателей и назначаемыхъ имъ представителей. Офиціально участіе владѣльца и его представителей въ органахъ больничной кассы объясняется тѣмъ, что предприниматель, участвуя въ образованіи средствъ кассы, тѣмъ самымъ пріобрѣтаетъ и право контроля надъ ихъ расходованіемъ. Основываясь на этихъ соображеніяхъ, законодатель число выборныхъ и назначенныхъ членовъ общаго собранія опредѣляетъ пропорціонально суммѣ уплачиваемыхъ взносовъ.

Установленіе такого соотношенія между уплатою взносовъ и правомъ голоса не можетъ не вызывать ряда возраженій. Такъ, авторъ постатейнаго объясненія Положенія 1912 г., анализируя

статью 86, высказываетъ слѣдующее соображеніе: то обстоятельство, что часть средствъ кассъ составляется изъ взносовъ предпринимателей, не можетъ служитъ аргументомъ противъ самоуправленія рабочихъ въ больничныхъ кассахъ. Взносы владѣльцевъ предпріятій являются возвратомъ рабочимъ части прибавочной стоимости и составляютъ поэтому ихъ собственность. *). Хотя съ точки зрѣнія извѣстнаго соціально-политическаго credo это представляется логически правильнымъ, однако, въ современной дѣйствительности мы видимъ, что взносы владѣльцевъ являются не возвратомъ рабочимъ части прибавочной стоимости, а скорѣе надбавкою на стоимость продукта, падающей на потребителей товара или услугъ, доставленныхъ даннымъ предпріятіемъ. Оставивъ въ сторонѣ политико-экономическую точку зрѣнія по данному вопросу, обратимся къ выясненію его юридическаго значенія.

Въ сущности говоря вопросъ ставится о томъ, насколько представляется необходимою уплата спеціальнаго налога для того, чтобы имѣть право принимать участіе въ дѣлахъ извѣстной самоуправляющейся единицы. Отмѣтимъ, что офиціальная мотивировка количество голосовъ рабочихъ и владѣльца въ общемъ собраніи кассы опредѣляетъ пропорціонально уплачиваемой суммѣ. Однако, принципъ пропорціональности не выдерживается во всей своей строгости законодателемъ даже и въ Положеніи 1912 г. Такъ, при установленіи числа членовъ общаго собранія законодатель, какъ это отмѣчалось нами выше, руководствуется принципомъ пропорціональности, а при опредѣленіи числа членовъ правленія кассы этотъ принципъ нарушается въ пользу предпринимателя для того, чтобы болѣе укрѣпить его положеніе въ исполнительномъ органѣ больничной кассы. Далѣе на примѣрѣ нашего мѣстнаго самоуправленія мы видимъ, что уплата спеціальнаго налога, напр., больничнаго сбора (прим. 3 къ ст. 135 Городового Положенія 1892 г.) еще не даетъ права на участіе въ дѣлахъ мѣстнаго управленія. Право участвовать въ выборахъ въ законодательныя учрежденія, наоборотъ, не связывается принципіально съ уплатою какого-либо спеціальнаго налога. Если же считать, что это право базируется, при отсутствіи факта платежа спеціальнаго или прямого налога, на уплатѣ косвенныхъ налоговъ, падающихъ на все населеніе въ цѣломъ, то на примѣрѣ мѣстнаго самоуправленія видимъ обратное: обыватели, уплачивая рядъ, порой весьма тяжелыхъ, косвенныхъ налоговъ, не пользуются вслѣдствіе этого избирательнымъ пра-

*) Страхованіе рабочихъ. Подъ редакціей Б. Г. Данскаго, т. I, вып. II, стр. 146.

вомъ (напр., при эксплоатаціи муниципальныхъ предпріятій, имѣющихъ монопольный характеръ, на налоговомъ принципѣ). Хотя органы мѣстнаго самоуправленія не несутъ часто всѣхъ издержекъ по мѣстному управленію, такъ какъ государство доплачиваетъ часть расходовъ путемъ дотацій, однако, изъ факта полученія такихъ дотацій до сихъ поръ не пытались обосновывать право центральной государственной власти назначать своихъ представителей въ органы мѣстнаго самоуправленія, пропорціонально суммѣ дотацій.

Такимъ образомъ для предоставленія рабочимъ права самоуправленія, свободнаго отъ вмѣшательства предпринимателя, въ сферѣ обезпеченія на случай болѣзни, вовсе не требуется, принципіально, ихъ исключительнаго участія въ издержкахъ страхованія. Такое положеніе и принято въ Англіи, гдѣ въ составѣ общихъ собраній и правленій отсутствуетъ назначенный элементъ, несмотря на то, что рабочіе участвуютъ тамъ только частично въ образованіи средствъ кассы. Если для признанія органовъ страхованія самоуправляющимися единицами принципіально необходима наличность широкаго участія рабочихъ въ дѣлахъ кассы, то вопросъ о размѣрахъ платежей предпринимателя или добавочныхъ дотацій государства разрѣшается въ зависимости отъ господствующихъ тенденцій въ сферѣ соціальной политики.

Законодатель, устанавливая, что число членовъ правленія по выборамъ должно превышать лишь на одно лицо число членовъ по назначенію (ст. 97 Пол. бол.), еще болѣе суживаетъ значеніе правленія, какъ исполнительнаго органа самоуправляющейся единицы.

Любопытною фигурою въ страховой организаціи является предсѣдатель общаго собранія. Согласно статьѣ 90 Полож. бол. въ общемъ собраніи, какъ правило, предсѣдательствуетъ владѣлецъ предпріятія или лицо, имъ назначаемое. Цѣль этой статьи ясна—желаніе создать, пользуясь экономическимъ вліяніемъ владѣльца, бдительный органъ надзора и опеки за дѣятельностью больничныхъ кассъ. Комментаторъ постатейнаго объясненія Положенія вполнѣ правъ, отмѣчая, что всякое собраніе должно само избирать своего предсѣдателя и что ст. 90 нарушаетъ это основное требованіе самоуправленія [1]).

Подобное нарушеніе принципа самоуправленія мы наблюдаемъ и въ мѣстномъ самоуправленіи. Предсѣдателемъ губерн-

---

[1]) Страхованіе рабочихъ. Подъ ред. Данскаго. Т. I, вып. II, стр. 151, объясненіе къ ст. 90.

скаго земскаго собранія является губернскій предводитель дворянъ, олицетворяя собою основу порядка и хранителя традицій перваго сословія.

Законодатель, не ограничиваясь введеніемъ надзора за собраніемъ въ лицѣ владѣльца предпріятія, признаетъ еще необходимымъ присутствіе въ общемъ собраніи представителя полиціи. Означенное должностное лицо, въ извѣстныхъ случаяхъ, закрываетъ собраніе собственною властью (ст. 93 Пол. бол.).

Отмѣченныя ограниченія выборнаго начала могутъ породить естественныя сомнѣнія въ томъ, являются ли страховыя организаціи самоуправляющимися единицами. Необходимо указать, что, помимо хотя и незначительнаго, но все-таки большинства голосовъ выборнаго элемента, рѣшающимъ фактомъ для признанія этихъ организацій органами предметнаго самоуправленія является наличность въ Положеніи 1912 г. указаній на возможность со стороны предпринимателя отказаться какъ отъ назначенія своихъ представителей, такъ и отъ своего личнаго участія въ органахъ больничной кассы (ст. 88, 90, 97 и 99 Пол. бол.). Такимъ образомъ въ Положеніи 1912 г. имѣются предпосылки для развитія въ будущемъ основъ нормальнаго типа самоуправляющейся организаціи. Укажемъ, что въ первоначальной стадіи существованія представительныхъ учрежденій, вообще, можно было наблюдать не разъ подобное смѣшеніе выборнаго и назначеннаго элемента.

Положеніе 1912 г. впервые, если не считать мертворожденнаго закона 10 іюня 1903 г. объ учрежденіи старостъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ, признаетъ право рабочаго класса на самоуправленіе, хотя и въ очень ограниченной сферѣ обезпеченія на случай болѣзни.

Выборы членовъ общаго собранія и правленія не нуждаются въ утвержденіи органовъ надзора. Для провѣрки выборовъ членовъ правленія устанавливается порядокъ, аналогичный порядку провѣрки выборовъ гласныхъ въ Городскую Думу (ср. ст. 104 Пол. бол. 1912 г. и ст. 48—52 Город. Положенія 1892 г.), т.-е. устанавливается провѣрка законности выборной процедуры, а не утвержденіе самихъ выборовъ и избранныхъ лицъ.

Послѣ выясненія процесса конструированія органовъ страхованія обратимся къ опредѣленію ихъ правомочій.

Разрѣшеніе конкретныхъ дѣлъ по управленію, т.-е. изданіе административныхъ актовъ въ тѣсномъ смыслѣ, возложено какъ на общее собраніе, такъ и главнымъ образомъ на правленіе больничной кассы. Постановленія общаго собранія и правленія не

требуютъ, какъ общее правило, спеціальнаго разрѣшенія или утвержденія со стороны органовъ надзора по дѣламъ страхованія рабочихъ. Для выполненія задачъ, возложенныхъ закономъ на больничныя кассы, органы послѣднихъ могутъ совершать разнообразные юридическіе акты по управленію и юридическія сдѣлки частнаго права имущественнаго характера. въ силу предоставленія больничнымъ кассамъ правъ юридическаго лица (ст. 26 Пол. бол.).

Наиболѣе характерными и важными актами административной дѣятельности правленія кассы являются: опредѣленіе размѣра заработка участниковъ для исчисленія причитающихся съ нихъ взносовъ, установленіе наличности и продолжительности заболѣваній участниковъ и назначеніе имъ денежныхъ пособій (ст. 101 Пол. бол.). Отмѣтимъ, что ст. 101 Положенія, возлагая на правленіе кассы назначеніе денежныхъ пособій, тѣмъ самымъ предоставляетъ имъ осуществленіе и юрисдикціонной функціи. Рѣшеніе правленія могутъ быть обжалованы Общему Собранію, а постановленіе послѣдняго можетъ служить основаніемъ для предъявленія требованій и исковъ, въ теченіе годичнаго срока, въ общихъ судебныхъ учрежденіяхъ (ст. 102 и и 10 Пол. бол.). Такимъ образомъ создается своеобразная система административной юстиціи, въ предѣлахъ больничной кассы, допускающая къ тому же и обращеніе къ общимъ судебнымъ учрежденіямъ.

Статьей 108 Пол. бол. вносится весьма значительное стѣсненіе дѣятельности больничной кассы. Согласно ст. 108, если владѣлецъ предпріятія признаетъ, что общимъ собраніемъ или правленіемъ кассы сдѣлано постановленіе о расходованіи принадлежащихъ кассѣ средствъ, съ нарушеніемъ закона или устава, то, не приводя таковаго постановленія въ исполненіе, онъ представляетъ о семъ въ трехдневный срокъ Присутствію по дѣламъ страхованія рабочихъ, а Присутствіе, въ двухнедѣльный срокъ, постановляетъ или объ отмѣнѣ, или о приведеніи въ исполненіе означенныхъ постановленій общаго собранія или правленія. Смыслъ этой статьи заключается не въ предоставленіи владѣльцу предпріятія права протеста противъ нарушеній закона, а въ возможности пріостанавливать исполненіе постановленія общаго собранія и правленіи кассы, связанныхъ съ ассигнованіемъ денежныхъ средствъ. Общее право протеста противъ нарушеній закона принадлежитъ не только владѣльцу предпріятія и участникамъ кассы, но и Присутствію по дѣламъ страхованія въ порядкѣ другихъ статей Положенія, а именно ст. 96, 102 и 109. Авторъ постатейнаго объясненія Положенія 1912 г. отмѣчаетъ, что ст. 108

право храненія владѣльцемъ денежныхъ средствъ кассы, предоставленное ст. 84 Пол. бол., превращаетъ въ право контроля за правильностью расходованія средствъ кассы, предоставляя предпринимателю пріостанавливать, по своему усмотрѣнію, постановленія правленія и общаго собранія и подавать на нихъ жалобы страховому Присутствію *). Врядъ ли возможно характеризовать правомочіе, предоставленное ст. 108 владѣльцу предпріятія, какъ право контроля. На самомъ дѣлѣ мы имѣемъ на лицо типичную форму проявленія начала административнаго надзора, аналогію которому находимъ въ правомочіи градоначальника или губернатора пріостанавливать постановленія органовъ мѣстнаго самоуправленія и передавать ихъ на разсмотрѣніе Присутствія по городскимъ и земскимъ дѣламъ (ср. ст. 82 Городов. Положенія 1892 г. и сл.).

Хотя закономъ и предоставлено больничнымъ кассамъ право вступать въ публично-правовые договоры и соглашенія (напр. при соединеніи кассъ, передачѣ владѣльцамъ функцій врачебной помощи, лѣченіи участниковъ кассы въ земскихъ или городскихъ учрежденіяхъ), но заключеніе этихъ договоровъ и соглашеній, а также, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, ихъ форма и содержаніе находятся въ зависимости отъ владѣльца предпріятія или органовъ надзора, т.-е., Присутствія и Совѣта по дѣламъ страхованія и даже Совѣта Министровъ (ст. 22, 33, 41, 42, 46, 47, 48, 50, 52 Пол. бол.).

Наиболѣе характерная черта, свойственная самоуправляющимся единицамъ, заключается въ правомочіи, какъ регулировать, путемъ общихъ правилъ, внутренній строй своихъ учрежденій, такъ и издавать другія обязательныя нормы, необходимыя для достиженія поставленныхъ передъ ними задачъ. Въ области нормативной функціи правомочія больничныхъ кассъ представляются весьма стѣсненными и урѣзанными.

Участіе выборнаго элемента въ составленіи устава ограничивается тѣмъ, что предприниматель, составляя проектъ устава при учрежденіи кассы, обязанъ предварительно выслушать, по этому предмету, мнѣніе уполномоченныхъ отъ занятыхъ въ производствѣ лицъ (ст. 28 Пол. бол.). Законодатель этою статьею создаетъ чрезвычайно своеобразное публично-субъективное „право быть выслушаннымъ“! Наконецъ и для самого предпринимателя существуетъ рядъ препятствій для проведенія устава, въ которомъ

*) Страхованіе рабочихъ. Подъ ред. Б. Г. Донскаго. Т. I, вып. II, объясн. къ ст. 108, стр. 167.

содержатся отступленія отъ нормальнаго устава, издаваемаго Совѣтомъ по дѣламъ страхованія рабочихъ (ст. 27 Пол. бол.). Въ дальнѣйшемъ, уже послѣ сконструированія органовъ кассы, не исключается возможность измѣненія общимъ собраніемъ устава кассы (ст. 94 Пол. бол.); при этомъ законодатель требуетъ для его измѣненія наличность $^2/_3$ голосовъ общаго собранія, устанавливая тѣмъ самымъ, что измѣненіе устава не можетъ произойти безъ согласія, хотя бы и частичнаго, представителей предпринимателя (ст. 92 Пол. бол.). Къ этому присоединяется еще возможность для административныхъ учрежденій, каковыми являются органы надзора, не соглашаться съ вносимыми измѣненіями, какъ не согласными съ закономъ.

Пользованіе нормативною функціей со стороны больничной кассы и въ другихъ сферахъ ея дѣятельности также заключено въ весьма тѣсные предѣлы ограничительныхъ постановленій Положенія 1912 г., которымъ тщательно установлены границы для ея проявленія.

Помимо выполненія предписанныхъ закономъ обязанностей, больничная касса можетъ принимать на себя — осуществленіе: врачебной помощи членамъ семействъ участниковъ кассы; врачебной и амбулаторной помощи, а также больничнаго лѣченія участниковъ кассы, по соглашенію съ владѣльцемъ предпріятія; выдачу пособій ранѣе четвертаго дня болѣзни, во время праздниковъ; установленіе льготнаго мѣсяца на полученіе пособій по выходѣ изъ кассы; лишеніе пособій и наложеніе взысканій за нарушеніе устава или постановленій общаго собранія относительно порядка подачи заявленій о болѣзни и исполненія распоряженій врачебнаго персонала и т. п. (ст. 4—48, 62, 63 Пол. бол.).

При выполненіи же обязанностей, возложенныхъ закономъ, больничнымъ кассамъ предоставляется право, въ извѣстныхъ предѣлахъ, нормировать высоту взносовъ рабочихъ и приплатъ владѣльцевъ, а также и случаи пониженій, повышеній и лишенія пособій.

Во всѣхъ указанныхъ случаяхъ для проявленія нормативной функціи установлены столь тѣсные предѣлы, что врядъ ли можно усмотрѣть у больничныхъ кассъ право нормированія своей дѣятельности по обезпеченію на случай болѣзни. Скорѣе имѣется не право нормировки, а лишь факультативная возможность выбирать ту или иную редакцію закона.

Принципъ фиксаціи обложенія также примѣняется къ больничнымъ кассамъ, какъ и къ нашимъ мѣстнымъ самоуправлені-

ямъ. Дальнѣйшее сходство въ финансовомъ положеніи больничныхъ кассъ съ мѣстнымъ самоуправленіемъ мы усматриваемъ въ обязанности больничныхъ кассъ производить, за свой счетъ, расходы по реализаціи задачи, возложенной закономъ на другой органъ управленія. Такіе „обязательные расходы“ устанавливаются обязанностью больничныхъ кассъ выплачивать денежныя пособія въ теченіе тринадцати недѣль при утратѣ ея участниками трудоспособности вслѣдствіе увѣчья, вызваннаго несчастнымъ случаемъ. Эти расходы, по закону 2 іюня 1903 года, всецѣло падающіе на владѣльцевъ предпріятій, возложены Положеніемъ 1912 года на средства больничныхъ кассъ по соображеніямъ техническаго, а не правового характера.

Такимъ образомъ законъ снимаетъ съ предпринимателей, въ лицѣ страховыхъ товариществъ, указанные расходы, возлагая ихъ цѣликомъ на обязанность больничныхъ кассъ.

Положеніе больничныхъ кассъ еще болѣе уясняется, когда мы переходимъ къ изложенію системы надзора за ихъ дѣятельностью. Невольно вспоминаются слова одного изъ лучшихъ знатоковъ нашего административнаго режима Салтыкова-Щедрина, когда онъ, характеризуя современное ему status quo, говоритъ: „Все дано намъ: и гласный судъ и земскія учрежденія, а сверхъ того многое оставлено и изъ прежняго“.

На ряду съ тѣмъ, что Положеніе 1912 г. вноситъ принципъ самоуправленія въ дѣло обезпеченія рабочихъ на случай болѣзни, многое въ немъ оставлено „изъ прежняго“—какъ выражается Салтыковъ-Щедринъ—и въ особенности по отношенію организаціи надзора за дѣятельностью больничныхъ кассъ. Хотя надзоръ и предполагается производить только въ отношеніи законности постановленій органовъ больничныхъ кассъ, но необходимо указать, что судьею законности будетъ не судебное учрежденіе, а спеціальные административные органы въ лицѣ Присутствія и Совѣта по дѣламъ страхованія рабочихъ, которыхъ нельзя даже разсматривать, въ силу своеобразія ихъ организаціи и осуществляемыхъ ими функцій, какъ органы административной юстиціи. Въ компетенцію этихъ учрежденій, самымъ причудливымъ образомъ, вплетены правомочія разнообразнаго характера. Указанные органы надзора являются въ одно и то же время quasi судебною властью, законодателемъ, создающимъ общія нормы и активною администраціей. Составленныя изъ представителей бюрократіи, разбавленныхъ, въ легкой степени, выборнымъ элементомъ, эти организаціи напоминаютъ, по своему составу, Присутствія

по городскимъ и земскимъ дѣламъ. Отмѣтимъ что жалобы на постановленія Присутствія по дѣламъ страхованія рабочихъ, относительно освобожденія предпріятій отъ подчиненія дѣйствію Положенія 1912 г., разрѣшаются Совѣтомъ по дѣламъ страх. рабочихъ окончательно и не подлежатъ обжалованію въ Правит. Сенатъ (ст. 15 Пол. бол.).

Надзоръ за больничными кассами не ограничивается указанными органами; на помощь имъ приходитъ рядъ лицъ и учрежденій: владѣлецъ предпріятія, фабричная инспекція и, наконецъ, губернская администрація съ представленіемъ ей возможности въ порядкѣ мѣръ, принимаемыхъ къ огражденію общественнаго спокойствія и безопасности, устранять членовъ правленія больничной кассы отъ должности (ст. 110 Пол. бол.).

Описанная система надзора можетъ въ значительной степени аннулировать то немногое, что дается Положеніемъ 1912 г. въ смыслѣ установленія принципа самоуправленія въ дѣлѣ обезпеченія рабочихъ на случай болѣзни.

Резюмируя высказанное въ нашемъ краткомъ очеркѣ, мы приходимъ къ слѣдующимъ выводамъ:

I. Необходимо рѣзко различать понятіе страхованія частнаго и публичнаго права.

II. Институты, созданные Положеніемъ 1912 г., можно опредѣлить какъ органы предметнаго самоуправленія.

III. Уплата взносовъ рабочими въ больничныя кассы не является принципіально необходимою для обоснованія ихъ права участія въ управленіи дѣлами кассъ.

IV. Больничныя кассы являются результатомъ законодательства переходной эпохи; въ силу этого въ ихъ организаціи имѣются наиболѣе отжившія черты нашего мѣстнаго управленія (напр., ограниченіе выборнаго элемента въ органахъ кассы и свободнаго осуществленія административной и юрисдикціонной функціи; установленіе крайне тѣсныхъ предѣловъ для проявленія нормативной дѣятельности и, наконецъ, чрезмѣрность надзора со стороны административныхъ учрежденій).

Заканчивая настоящій очеркъ, считаемъ необходимымъ указать, что внѣ сферы нашего изслѣдованія остался рядъ такихъ интересныхъ вопросовъ, связанныхъ съ страхованіемъ рабочихъ, какъ организація и практика, въ особенности юрисдикціонная, органовъ надзора, результаты опредѣлившейся дѣятельности больничныхъ кассъ, соотношеніе дѣйствующихъ уставовъ съ нормальнымъ и. т. п.

Главною нашею задачею было прослѣдить, насколько въ несовершенной формѣ организаціи больничныхъ кассъ, данной Положеніемъ 1912 г., имѣются предпосылки для развитія начала самоуправленія. Къ выясненію же указанныхъ вопросовъ, связанныхъ съ проведеніемъ въ жизнь страхованія рабочихъ, мы полагаемъ еще вернуться въ будущемъ.

И. Евтихіевъ.

Должностное лицо и гражданинъ.

Должностное лицо и гражданинъ находятся въ историческомъ преемствѣ съ чиновникомъ-бюрократомъ и обывателемъ. Между ними и ихъ историческими предшественниками—противоположность двухъ эпохъ, двухъ разныхъ оцѣнокъ человѣческаго достоинства и разныхъ политическихъ укладовъ.

Бюрократія, какъ извѣстно, была вскормлена абсолютизмомъ. Отвлеченная идея неограниченной власти одного человѣка надъ милліонами обывателей могла воплощаться въ жизнь не иначе, какъ чрезъ посредство цѣлой арміи служителей короля, представлявшихъ и замѣщавшихъ его въ безконечной цѣпи взаимоотношеній съ населеніемъ. Чтобы бюрократія могла осуществить задачи абсолютизма, она тѣсно связывалась съ верховною властью началомъ іерархическаго соподчиненія своихъ членовъ. Административная іерархія, служебная дисциплина и весь характеръ служебной дѣятельности въ условіяхъ стараго порядка неизбѣжно вели къ образованію въ чиновничествѣ особаго профессіональнаго типа. Нѣкоторую характеристику этого типа далъ въ свое время нашъ уважаемый учитель, проф. В. В. Ивановскій, въ статьѣ „Бюрократія, какъ общественный классъ", помѣщенной въ Русской Мысли за 1903 г. (кн. VIII). „На ряду съ однообразной организаціей административныхъ, полицейскихъ и другихъ учрежденій, были созданы и однообразныя формы дѣятельности должностныхъ лицъ. Здѣсь оставалось очень мало мѣста для проявленія индивидуальной свободы; вся дѣятельность чиновника разъ навсегда была связана установленной формой, установленными образцами письмоводства, книговодства, счетоводства, отчетности, образцами представленій, отношеній, донесеній, предложеній и т. п. Государственныя учрежденія имѣли въ этомъ отношеніи много общаго съ фабриками, гдѣ ежедневно идутъ однѣ и тѣ же работы, у однихъ и тѣхъ же станковъ и машинъ, съ убійственнымъ однообразіемъ въ пріемахъ. Благодаря всему этому должны были вырабатываться, какъ нѣкоторыя по-

ложительныя, такъ и отрицательныя, психическія профессіональныя свойства". Выясняя послѣднія, В. В. Ивановскій указываетъ на то, что если господство однообразной формы должно было развивать огромный навыкъ чиновника въ рѣшеніи дѣлъ, то, съ другой стороны, то же самое однообразіе предписанныхъ формъ должно ослаблять у бюрократа самостоятельную работу мысли, пріучать его къ автоматизму, лишать предпріимчивости и развивать склонность къ неподвижности и рутинѣ. Принципъ бюрократической дисциплины, въ связи съ условіями служебныхъ повышеній, выслугъ и наградъ призваны были содѣйствовать развитію служебной добросовѣстности; но „тѣ же самыя условія должны были, въ значительной степени, парализовать свободное самоопредѣленіе, чувство собственнаго достоинства и самоуваженія, способствуя въ то же время развитію духа угодливости и самоуниженія" [1]).

Для обрисовки бюрократическаго типа необходимо, сверхъ того, имѣть въ виду психическія особенности, порождаемыя въ чиновникѣ различіемъ его положенія передъ начальствомъ, съ одной стороны, и передъ подчиненными и особенно обывателями, съ другой. Покорный исполнитель воли начальства, чиновникъ обращался въ начальника самъ, поскольку дѣло касалось его подчиненныхъ. Въ отношеніи къ обывателю онъ, во всякомъ случаѣ,—каковъ бы ни былъ его служебный рангъ,—выступалъ во всеоружіи той власти, именемъ которой скрѣплялись его полномочія. „Въ отношеніи къ подданному, говоритъ по этому поводу Отто Майеръ, чиновники представляютъ короля и черезъ него государство; они осуществляютъ, на всемъ пространствѣ своихъ функцій, неограниченную власть". „И въ самомъ дѣлѣ, поясняетъ далѣе Майеръ, чиновникъ въ отношеніи къ подданному—это то же, вѣдь, своего рода король: подданный долженъ безпрекословно подчиняться ему во всемъ, что онъ прикажетъ" [2]). Эта возможность господства вплоть до произвола, соединенная съ чувствомъ своей постоянной зависимости отъ верховъ служебной пирамиды, не могла, конечно, не оставить своего отпечатка на бюрократическомъ типѣ [3]).

По мѣрѣ распаденія абсолютизма господская власть начи-

---

[1]) Стр. 6.

[2]) *O. Mayer*, Le droit administratif allemand, t. 1 (P. 1903), p. 46.

[3]) Ср. у *В. В. Ивановскаго* указаніе на то, что чувство господства и чувство зависимости, составляя двѣ стороны одной и той же бюрократической организаціи, одинаково способствовали выработкѣ самостоятельнаго профессіональнаго типа (тамъ же).

наетъ преобразовываться въ соціальную, или служебную власть. Усмотрѣнію и произволу господской власти, располагавшей обывателемъ, какъ безличнымъ объектомъ для своихъ воздѣйствій, современное правосознаніе противопоставляетъ идею правовой обязанности властвующихъ служить благу подвластныхъ [1]). На почвѣ политическаго уклада, способнаго провести эту идею въ жизнь, долженъ сложиться новый типъ должностнаго лица, глубоко отличный отъ типа чиновника-бюрократа.

Однако, инертность и косность, связанная съ традиціоннымъ укладомъ обыденной жизни, открываетъ всегда широкую возможность старымъ формамъ быта надолго переживать принципіальное провозглашеніе воли жить по-новому, соотвѣтственно измѣнившимся потребностямъ экономики и интеллекта. Вѣковая привычка подчиняться суверенной власти, сосредоточенной въ одномъ лицѣ неограниченнаго монарха, заставляютъ искать и во вновь слагающемся политическомъ укладѣ, основанномъ на правовомъ соподчиненіи гражданъ, начало единой всепокоряющей власти. Если эта суверенная власть не могла быть болѣе воплощена въ обожаемой личности живого человѣка, то оставалось измыслить безплотную сверхъ-личность, миѳическая воля которой оправдывала бы глубоко въѣвшееся въ душу обывателя чувство зависимости отъ неограниченной гетерономной власти. Въ склонности человѣка облекать въ идеологическіе покровы разумнаго и необходимаго рѣшительно все, съ чѣмъ только онъ свыкся, лежитъ психологическое основаніе олицетвореній государства или націи. Какъ справедливо отмѣчаетъ П. А. Покровскій въ своихъ статьяхъ „О государственной власти", „представленіе о государствѣ, какъ о волящей и дѣйствующей личности, самымъ тѣснѣйшимъ и интимнѣйшимъ образомъ связано съ тѣми понятіями и представленіями, къ которымъ человѣчество пріучилось въ эпоху абсолютизма. Оно—законное дитя этой эпохи" [2]).

---

[1]) Ср. *Л. І. Петражицкій*, Теорія права. Т. I (СПБ. 1909), стр. 728.

[2]) *П. А. Покровскій*, О государственной власти. Опытъ монистической конструкціи юридической сущности правового государства. Отд. отт. изъ № 3—4, 1914 г., Юридическихъ Записокъ", изд. Дем. Юр. Лицеемъ, стр. 41. Въ томъ же 1914 г. и мы печатали въ своимъ „Основныхъ началахъ админ. права": ...Теоріи, олицетворяющія государство (или народъ), неизмѣнно обнаруживаютъ одну и ту же политическую цѣль: сохранить и приспособить къ новымъ условіямъ конституціоннаго уклада присущее абсолютной монархіи обладаніе однимъ лицомъ верховною, суверенною властью. Проникнутые реминисценціями абсолютизма, ученія о идеальной личности государства, съ ея всепокоряющей волей и властью, пы-

Перенесеніе на государство свойствъ абсолютнаго монарха было живою водою для бюрократіи, едва не утратившей, съ конституціоннымъ отрицаніемъ королевскаго абсолютизма, самый raison d'être своего существованія. Въ „идеальной личности" государства бюрократія перевоплощалась въ систему его органовъ, чрезъ посредство которыхъ государство только и можетъ осуществлять свою единую верховную волю. Положимъ, конституціонный укладъ требовалъ извѣстнаго подчиненія бюрократіи праву. Но, въ качествѣ орудія первоначальной и самостоятельной власти государства, бюрократія располагала цѣлымъ рядомъ возможностей сохранить за собою, въ большей или меньшей мѣрѣ, то исключительное положеніе, какое она занимала при старомъ режимѣ. Убѣжденіе въ томъ, что чиновники образуютъ своеобразную систему „органовъ" особой сверхъ-личности современнаго Левіаѳана, служитъ идеологическою поддержкою институту административной іерархіи. Чиновники выражаютъ и исполняютъ волю государства: они дѣйствуютъ отъ имени государства, которое якобы делегируетъ имъ опредѣленный кругъ полномочій изъ всеобъемлющей сферы своей верховной власти. Служба чиновника есть государственная служба, отличная отъ земской, городской и иной общественной службы, поскольку государство-личность противополагается земству, городу и инымъ общественнымъ организаціямъ. Такимъ образомъ, представленіе о государствѣ, какъ объ особомъ самодовлѣющемъ единствѣ, господствующемъ надъ всѣмъ населеніемъ страны, продолжаетъ обезпечивать бюрократіи положеніе самостоятельнаго профессіональнаго класса, стремящагося внѣдрить навыки абсолютизма въ фундаментъ новаго уклада человѣческихъ взаимоотношеній.

Обыватель становится гражданиномъ по мѣрѣ того, какъ онъ сознаетъ свое человѣческое достоинство. Пусть таинственныя силы, бросающія человѣка изъ бездны Космоса всего на какихъ-нибудь нѣсколько десятковъ лѣтъ въ круговоротъ Земли, фатально обращаютъ его снова во прахъ,—онъ все же въ состояніи противопоставить себя міру вещей, бороться за свое существованіе и утверждать себя, какъ самоцѣнность. Рабъ природы, онъ легко попадаетъ въ рабство и къ себѣ подобнымъ. Но его

таются обосновать и оправдать въ укладѣ конституціоннаго государства коренной принципъ абсолютной монархіи—принципъ односторонняго и непререкаемаго властвованія, или imperium'а короля" (стр. 22). Такимъ образомъ, одновременно и независимо другъ отъ друга государственникъ и административистъ, разными путями, пришли къ одному и тому же руководящему выводу.

мысль разъѣдаетъ оковы: всѣмъ своимъ естествомъ она неудержимо рвется къ свободѣ. Идея автономной личности, противопоставленная историческимъ переживаніямъ абсолютизма въ настоящемъ, должна будетъ, рано или поздно, оттѣснить бюрократію, проникнутую завѣтами гетерономной власти, съ путей человѣческаго прогресса.

Должностное лицо окажется устойчивымъ элементомъ политическаго уклада, порвавшаго съ пережитками абсолютизма, лишь при томъ условіи, если граждане будутъ въ немъ видѣть не органа какой-либо чуждой имъ воли, но выразителя и исполнителя собственныхъ ихъ справедливыхъ требованій. Чтобы правильно схватить понятіе должностнаго лица съ точки зрѣнія политики права, нельзя ограничиваться привычнымъ противоположеніемъ чиновника гражданину; необходимо отнестись съ чуткимъ вниманіемъ къ тѣмъ политически цѣннымъ моментамъ, которые сближаютъ и спаиваютъ въ одно цѣлое концепціи должностнаго лица и гражданина.

Административная іерархія, много способствовавшая обособленію чиновничества отъ гражданъ, все болѣе утрачиваетъ свое значеніе по мѣрѣ того, какъ въ основу дѣятельности должностныхъ лицъ кладется законъ, а способомъ охраненія законности въ управленіи дѣлается административная юстиція. Одинаковое подчиненіе закону и суду ставитъ должностныхъ лицъ и гражданъ на общую юридическую плоскость. Должностное лицо можетъ быть надѣлено большими правами, нежели гражданинъ, но передъ закономъ они становятся принципіально равными.

Административная прерогатива, въ смыслѣ преимуществъ, создающихъ для бюрократіи господствующее, привилегированное положеніе при осуществленіи ею служебныхъ обязанностей и правъ, отнюдь не является необходимымъ условіемъ для правильнаго функціонированія административнаго механизма. Реальное подтвержденіе этой мысли даютъ Англія и Соединенные Штаты. Административная дѣятельность этихъ странъ наглядно показываетъ, какъ администрація и въ частности полиція могутъ обходиться безъ прерогативы административнаго принужденія,—другими словами, безъ примѣненія принужденія до судебной провѣрки правомѣрности административнаго требованія,—во многихъ изъ тѣхъ случаевъ обыденной жизни, гдѣ принужденіе до суда и безъ суда на каждомъ шагу примѣняется у насъ. Съ разложеніемъ административной іерархіи теряетъ также почву и институтъ административной гарантіи, дающей возможность начальству чиновника не разрѣшать его судебной отвѣт-

ственности. Чѣмъ болѣе, такимъ образомъ, суживается и распадается административная прерогатива въ различныхъ ея проявленіяхъ, тѣмъ болѣе развиваются и крѣпнутъ правовые устои во взаимныхъ отношеніяхъ должностныхъ лицъ и гражданъ. Эти правовые устои,—не въ примѣръ какимъ-нибудь благожелательнымъ признаніямъ и обѣщаніямъ бюрократіи,—служатъ единственно надежнымъ залогомъ взаимнаго пониманія и взаимнаго довѣрія должностныхъ лицъ и гражданъ.

По мѣрѣ того, какъ гражданинъ начинаетъ освобождаться въ своихъ переживаніяхъ отъ кошмара абсолютизма, принявшаго сказочныя очертанія идеальной личности государства, въ государственныхъ органахъ, импонировавшихъ ему свойствомъ носителей высшей власти, онъ узнаетъ обыкновенныхъ людей,—такихъ же, какъ и онъ самъ. Ихъ надѣлило правами не какое нибудь идеальное существо, но мысль и чувство обыкновеннаго человѣка. И если бюрократа-чиновника отдѣляла отъ населенія слѣпая вѣра обывателя въ особую природу его власти, якобы делегированной ему самимъ государствомъ, то это растущее сознаніе одной природы, одного общаго психологическаго источника правъ и обязанностей еще болѣе приближаетъ должностное лицо къ гражданину.

Но, можетъ быть, тамъ, гдѣ исчезаетъ различіе въ природѣ власти, остается неизбѣжная разница въ характерѣ функцій? Вѣдь, на должностномъ лицѣ лежитъ осуществленіе публичныхъ функцій, необходимыхъ для общежитія. Не создаетъ ли эта общественная миссія, сама по себѣ, такого положенія для должностнаго лица, которое выдѣляетъ его изъ обычнаго круга частныхъ лицъ, преслѣдующихъ свои личные интересы? Развѣ, однако, публичная дѣятельность составляетъ монополію должностного лица? Осуществленіемъ публичныхъ интересовъ можетъ быть въ той или иной мѣрѣ дѣятельность любого гражданина,—будетъ ли это филантропъ или ученый, артистъ или художникъ, педагогъ, врачъ или юристъ, промышленникъ или рабочій: создавая для общества тѣ или другія духовныя или матеріальныя цѣнности, всѣ они тѣмъ самымъ участвуютъ въ общественномъ служеніи. При этомъ, функціи, выполняемыя земледѣльцемъ, рабочимъ и другими категоріями простыхъ гражданъ, столь насущно необходимы для общежитія, что съ ними врядъ ли могутъ въ этомъ отношеніи соперничать иныя государственныя должности.

Категоріямъ должностного лица и гражданина отнюдь не соотвѣтствуетъ какой-либо противоположности публичнаго и частнаго интереса. Индивидъ, не умѣющій или не желающій ввести въ борьбу за свое Я элементовъ уваженія и заботъ о развитіи

Человѣка въ окружающей его средѣ, психологически еще не созрѣлъ до гражданина. Гражданинъ такъ же, какъ и должностное лицо, является субъектомъ публичныхъ обязанностей и правъ.

Существенный признакъ, отграничивающій понятіе должностного лица отъ гражданина, современные административисты усматриваютъ въ моментѣ обязательности соціальнаго служенія, выполняемаго чрезъ посредство должностныхъ лицъ. Признавая и съ своей стороны этотъ моментъ обязательности наиболѣе пригоднымъ для разграниченія понятій должностного лица и гражданина въ системѣ публичнаго права, мы не можемъ, однако, не считаться съ извѣстною условностью и относительностью даннаго признака. Идея обязательнаго осуществленія извѣстныхъ публичныхъ функцій допускаетъ различныя градаціи и оттѣнки. На государственной службѣ могутъ состоять и танцовщики; но мы врядъ ли будемъ одинаково ощущать обязательность и суда и балета. Да и при совершенно безспорномъ характерѣ обязательности извѣстной публичной функціи въ ея цѣломъ, могутъ возникать серьезныя сомнѣнія относительно обязательности отдѣльныхъ операцій и моментовъ въ ея выполненіи. Каждаго ли агента, участвующаго въ обязательной общественной службѣ,— будутъ ли это понятые, наскоро вызванные въ нарядъ отъ ближайшихъ селеній, или счетчики, приглашенные на день переписи, будетъ ли это чиновникъ особыхъ порученій или швейцаръ присутственнаго мѣста, — слѣдуетъ одинаково разсматривать, по признаку обязательности осуществляемой функціи, какъ должностныхъ лицъ? Леонъ Дюги относитъ къ категоріи должностныхъ лицъ въ собственномъ смыслѣ (agents fonctionnaires) лишь тѣхъ публичныхъ агентовъ, которые участвуютъ въ обязательныхъ службахъ „постояннымъ и нормальнымъ образомъ". Прочіе агенты остаются, по его мнѣнію, несмотря на обязательный характеръ выполняемой при ихъ участіи функціи, простыми служащими (agents employés [1]). Эта категорія „служащихъ" образуетъ своего рода посредствующую среду между должностными лицами и гражданами. Гастонъ Жезъ удачно обозначаетъ лицъ, участвующихъ въ функціонированіи публичныхъ службъ лишь временно, въ видѣ исключенія, случайно, понятіемъ „сотрудниковъ" (les auxiliaires [2]). По нашему мнѣнію, идея сотрудничества, въ широкомъ значеніи этого слова, должна получить, при современномъ строѣ публичныхъ взаимоотношеній, весьма крупную роль въ общей теоріи публичнаго права. Чѣмъ болѣе орга-

[1]) *Duguit*, Traité de droit constitutionnel, t. 1, 1911, p. 426—429.
[2]) *G. Jèze*, Cours de droit public, P. 1914, p. 391.

низація власти для властвованія исторически уступаетъ свое мѣсто сложнымъ техническимъ организаціямъ общественныхъ службъ, тѣмъ болѣе открывается простора для сотрудничества гражданъ съ властью. Идея сотрудничества („notion de collaboration") даетъ возможность французскому публицисту Роллану объяснить характеръ взаимоотношеній, возникающихъ на почвѣ концессіи между публичнымъ учрежденіемъ — концедентомъ и частнымъ предпринимателемъ—концессіонеромъ [1]). Эта идея сотрудничества можетъ также во многомъ помочь и при выясненіи юридическаго смысла и значенія тѣхъ вновь образующихся формъ, въ которыхъ совершается организація общественныхъ силъ въ связи съ современной войной.

Идеей сотрудничества укрѣпляется тѣсная связь должностного лица и гражданина. Когда жизненный опытъ на каждомъ шагу показываетъ, что публичныя службы въ состояніи выполнять свое назначеніе не иначе, какъ при дѣятельномъ сотрудничествѣ гражданъ, должно неизбѣжно вырабатываться сознаніе, что сотрудникъ-гражданинъ есть то же должностное лицо.

Въ настоящее время болѣе, чѣмъ когда-либо, люди начинаютъ болѣзненно ощущать настоятельную потребность въ томъ, чтобы частныя предпріятія—и промышленныя и торговыя и всякія другія—ближайшимъ образомъ считались въ своихъ операціяхъ съ требованіями общественнаго служенія. Начало обязательности службъ мы перестаемъ связывать съ однѣми лишь традиціонными отраслями государственнаго управленія. И борецъ за государственную и національную идею и простой потребитель нынѣ сходятся въ растущемъ сознаніи обязательности правильнаго, сообразнаго съ публичнымъ интересомъ, функціонированія частнаго предпріятія. Законы Новой Зеландіи, Западной Австраліи и Канады, обезпечивъ рабочимъ условія сноснаго человѣческаго существованія и арбитражъ въ спорахъ съ работодателями, запретили и локауты и стачки. Эти законы передовыхъ соціально-политическихъ организацій новѣйшаго времени даютъ намъ новый аргументъ въ подтвержденіе исторической тенденціи къ проникновенію идеи обязательности въ „публичную службу труда". Чувство взаимной зависимости, основанной на экономически неизбѣжномъ процессѣ раздѣленія труда, должно, въ силу простой приспособляемости человѣка къ матеріальнымъ условіямъ

---

[1]) *L. Rolland*, Les retraites des cheminots et le droit du législateur d'imposer de nouvelles obligations à un concessionnaire de travaux publics. Revue du droit public, 1909 p. 529 сл. Ср. Л. С. Таль, Концессіонные договоры городскихъ общественныхъ управленій, Петрогр. 1915, 4 стр.

своего существованія, взрастить въ психикѣ современнаго общества чувства взаимной отвѣтственности. И работодатель и рабочій должны, рано или поздно, превратиться въ сознаніи гражданина въ должностныхъ лицъ.

Старыя нѣмецкія теоріи учили насъ видѣть должностное лицо лишь въ томъ чиновникѣ, который получаетъ отъ казны жалованіе двадцатаго числа. Публично-правовыя теченія, все болѣе находящія откликъ въ Россіи въ новѣйшее время, раскрываютъ свойства должностнаго лица тамъ, гдѣ раньше оно и не замѣчалось совсѣмъ. Англійское право научаетъ насъ при каждомъ нарушеніи общественнаго мира, при каждомъ преступленіи, готовымъ совершиться, смотрѣть, какъ на должностное лицо, не только на городового, стоящаго на ближайшемъ полицейскомъ посту, но и на каждаго лойяльнаго гражданина, присутствующаго при данномъ нарушеніи. „Каждый англичанинъ имѣетъ право и обязанность принять всѣ необходимыя мѣры для предупрежденія или пресѣченія совершенія преступленія (felony), каждый англичанинъ имѣетъ право задержать человѣка, совершающаго преступленіе или нарушеніе мира, или человѣка, о которомъ онъ имѣетъ разумныя основанія полагать, что онъ совершилъ преступленіе“, и т. д. При этомъ, какъ указываетъ А. М. Кулишеръ, изъ статьи котораго мы беремъ эту цитату [1]), каждый лойяльный гражданинъ можетъ и долженъ принять всѣ необходимыя мѣры для предупрежденія или пресѣченія нарушенія мира, но не болѣе; и „въ этомъ отношеніи ни полиція ни войска не имѣютъ ни на іоту болѣе обширныхъ правъ, чѣмъ частныя лица“.

Съ другой стороны, новѣйшая французская теорія публичнаго права обнаруживаетъ свойство должностного лица въ присяжномъ (Жезъ), въ солдатѣ (Дюги и Жезъ [2]). Съ точки зрѣнія старыхъ ученій о чиновникѣ эти взгляды могутъ показаться крайностью. Но, намъ думается, это далеко еще не послѣдній выводъ, къ которому логически приводитъ руководящая идея о томъ, что должностнымъ лицомъ дѣлаетъ человѣка не двадцатое число, но выполненіе миссіи, признаваемой въ данное время общественно-необходимой и обязательной. И въ самомъ дѣлѣ, развѣ родители, воспитывающіе ребенка, выполняютъ функцію,

---

[1]) *А. М. Кулишеръ*, Господство права и административное принужденіе. Юрид. Записки, 1911, вып. I (VII), стр. 36 и 38.

[2]) *Duguit*, Traité, I p. 431. *Jèze*, Cours de droit public, p. 400 и 403.— Взглядъ на солдата, какъ на должностное лицо, въ русской литературѣ защищаетъ *В. Н. Дурденевскій*. (Воинская повинность и ея правовая эволюція. Русская Мысль, 1915 кн. IX, стр. 36 сл.).

менѣе необходимую для общежитія, чѣмъ солдаты или какіе-либо чиновники. Или мы еще не сознаемъ всей обязательности ихъ великаго и отвѣтственнаго служенія? Не будемъ уклоняться отъ прямого отвѣта на этотъ вопросъ формальною ссылкою на то, что семья относится къ области частнаго права. Публично-правовыя начала мелкими ручьями, но неуклонно проникаютъ въ толщу цивилистическихъ наслоеній. Тамъ, гдѣ была родительская власть съ традиціоннымъ отпечаткомъ усмотрѣнія и произвола, нынѣ все болѣе превалируютъ родительскія обязанности. Тамъ, гдѣ частное право находило домовладыку и подвластную женщину, публичному праву предстоитъ встрѣтить новую категорію должностныхъ лицъ—мать и отца.

Симбіозъ должностного лица и гражданина можно наблюдать не только въ соціальномъ служеніи отдѣльныхъ лицъ, но и въ коллективной публичной дѣятельности. Еще въ восьмидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія проф. И. Т. Тарасовъ считалъ необходимымъ относить къ органамъ администраціи не только органы правительства и самоуправленія, но и органы соединства. Характеризуя соединство, какъ органъ управленія, онъ справедливо замѣчалъ, что „эта новая, живая сила энергически пробиваетъ себѣ все большую и большую область дѣятельности“: „Многія задачи, выполняемыя теперь органами соединства, выполнялись прежде органами правительства и самоуправленія, но еще большее количество задачъ, выполненіе которыхъ органами соединства оказало и теперь оказываетъ неисчерпаемыя услуги человѣчеству, было дотолѣ неизвѣстно“ [1]). Чтобы представить себѣ, до какой степени можетъ простираться значеніе соединствъ въ публично-правовомъ быту, достаточно вспомнить историческую роль англійскихъ тредъ-юніоновъ и недавнія успѣхи французскаго синдикализма. Въ своихъ попыткахъ провести точную грань между соединствомъ и административнымъ учрежденіемъ юристы сталкиваются съ почти непреодолимыми трудностями. По мнѣнію Леона Мишу, спеціалиста въ теоріи публичнаго юридическаго лица, ни одинъ изъ опредѣленныхъ признаковъ, указанныхъ доктриной для отграниченія публичнаго юридическаго лица отъ частнаго, не можетъ быть признанъ въ этомъ отношеніи безошибочнымъ [2]). Казалось бы, наиболѣе яркое и существенное отличіе административнаго учрежденія отъ разнаго рода обществъ

---

[1]) *И. Т. Тарасовъ.* Краткій очеркъ науки административнаго права. Яр. 1888, стр. 115, 144 и 145.

[2]) *L. Michoud,* La théorie de la personnalité morale. Partie 1, P. 1906, p. 214 сл.

и союзовъ состоитъ въ правахъ публичной власти, которыми оно пользуется въ осуществленіи своихъ служебныхъ задачъ. По извѣстной классификаціи Феликса Моро—это организаціонныя, полицейскія и фискальныя права [1]). Но, вѣдь, какъ извѣстно, общества и союзы, поскольку они не стѣснены въ своей дѣятельности полицейскими ограниченіями, гораздо болѣе способны къ самоорганизаціи, нежели многія административныя учрежденія. Далѣе, соединства вовсе не лишены и „полицейскихъ правъ", въ смыслѣ различныхъ полномочій принудительнаго воздѣйствія какъ на членовъ данной ассоціаціи, такъ равно и на третьихъ лицъ, съ ней соприкасающихся. Въ соединствахъ мы находимъ и статутарное право и дисциплинарную власть. Благодаря соединству трудъ, подпавшій подъ ярмо капитала, получилъ возможность диктовать послѣднему свои условія. Наконецъ, и фискальныя права совсѣмъ не чужды обществамъ и союзамъ: развѣ членскій взносъ не тотъ же налогъ; развѣ владѣнія соединства не тѣ же домены? Отдѣльныя, привилегированныя общества пользуются и такого рода правами, какъ право публичнаго обвиненія на судѣ (общества защиты дѣтей, женщинъ и др. [2]), право на монополію и т. д. [3]).

Различіе между соединствомъ и административнымъ учрежденіемъ относительно и условно. Не такъ давно и земство и городъ не считались подлинными государственными учрежденіями. Теперь, несмотря на всѣ путы, наложенныя на органы мѣстнаго самоуправленія положеніями девяностыхъ годовъ, они оказываются наиболѣе жизнеспособными и жизнедѣятельными ячейками въ административномъ укладѣ Россіи. И доселѣ профессіональныя союзы рабочихъ не могутъ у насъ развиваться легально. Но уже и здѣсь мы наблюдаемъ свѣжіе побѣги профессіональной рабочей организаціи, проростающей въ россійскій административный укладъ. Забота о помощи больному рабочему, составлявшая раньше одну изъ задачъ профессіональныхъ обществъ рабочихъ, нынѣ, съ введеніемъ закона 23-го іюня 1912 г. объ обезпеченіи рабочихъ на случай болѣзни, стала служебной функціей больничныхъ кассъ. Скромныя больничныя кассы, — органъ профессіональнаго самоуправленія рабочихъ,— заняли опредѣленное мѣсто въ общей системѣ административныхъ учрежденій Россіи. Рабочіе, все еще лишенные права объ-

---

[1]) *F. Moreau*, Manuel de droit administatif. P. 1909, p. 65 сл.

[2]) *Н. Н. Полянскій.* Право обществъ на уголовный искъ. Вопросы Права, 1911, кн. VI (2), стр. 75—124.

[3]) *L. Michoud*, op. cit., p. 218.

единяться въ профессіональные союзы, получили въ ея административномъ механизмѣ власть должностныхъ лицъ—въ качествѣ уполномоченныхъ отъ участниковъ кассы и въ качествѣ членовъ ея правленія.

Идея самоуправленія, образующая основной стержень въ процессѣ преобразованія политическаго уклада—изъ гетерономнаго въ автономный для гражданъ, должна окончательно спаять въ одно цѣлое концепціи должностного лица и гражданина. Публично-правовое понятіе гражданина создается изъ комплекса правъ негативнаго, позитивнаго и активнаго статуса и изъ комплекса правовыхъ обязанностей. Публично-правовая идея гражданина остается неосуществленной во всей своей полнотѣ тамъ, гдѣ нѣтъ активнаго гражданства,—гдѣ индивидъ не можетъ проявить дѣятельнаго участія въ публичныхъ функціяхъ, выполненіе которыхъ почитается обязательнымъ. Чтобы это активное гражданство не стало для индивида обманчивой фикціей, оно не должно сводиться единственно къ участію въ выборахъ, съ предоставленіемъ избраннымъ „представлять" своихъ избирателей безотчетно и безотвѣтственно. Опусканіе бюллетеня въ избирательную урну—форма слишкомъ пассивная для того, чтобы заполнить собою содержаніе активнаго гражданства. Лишь самоуправленіе, въ широкомъ значеніи этого слова, объемлющемъ все разнообразіе и все пространство государственныхъ функцій, открываетъ необъятный просторъ для примѣненія активнаго гражданства. Черезъ самоуправленіе, вводящее индивида въ общественныя группировки, родственныя ему по своимъ интересамъ и склонностямъ, гражданинъ получаетъ возможность реально осуществить свою непремѣнную гражданскую функцію должностного лица.

Активный статусъ гражданина есть не что иное, какъ идея должностного лица въ понятіи гражданина. Признакъ должностного лица есть, такимъ образомъ, не болѣе, какъ извѣстная квалификація гражданина. Въ идеѣ самоуправленія, въ идеѣ групповой и личной автономіи, достигается синтезъ понятій должностного лица и гражданина.

Если разсчеты и упованія теоретической мысли не окажутся въ данномъ случаѣ ошибочными, то, надо думать, по мѣрѣ историческаго перехода отъ противоположности чиновника обывателю къ синтезу должностного лица—гражданина старый бюрократическій типъ будетъ мало-по-малу стираться. Его вытѣснитъ новый общественный типъ, въ основу котораго ляжетъ сочетаніе служебнаго долга со свойствами свободной гражданственности.

У В. В. Ивановскаго есть очень интересная статья на тему: „Нравственная отвѣтственность общественныхъ властей“ [1]). Цѣлымъ рядомъ характерныхъ примѣровъ нашъ дорогой учитель убѣдительно доказываетъ въ этой статьѣ, что дѣятельность современныхъ публичныхъ органовъ „развѣ лишь въ очень незначительной мѣрѣ руководствуется этическими началами“. Одной изъ важныхъ причинъ такого явленія „служитъ весьма распространенное убѣжденіе, что въ лицѣ этихъ органовъ дѣйствуютъ не индивиды, не люди, но именно органы или учрежденія, имѣющіе свои особыя потребности и обладающіе волей, направленной къ удовлетворенію этихъ потребностей. Мало того, все общество, организованное въ одно цѣлое, признается юридическимъ лицомъ, т.-е. опять какимъ-то особеннымъ существомъ, одареннымъ потребностями, волей и разумомъ, но лишеннымъ сердца и чувства. Даже и принадлежащія ему свойства, т.-е. потребности, воля и разумъ, имѣютъ только внѣшнее сходство съ человѣческими свойствами; въ дѣйствительности же это нѣчто совершенно особенное, — это потребности колективныя, воля коллективная и разумъ коллективный. Если это такъ, если юридическое лицо, какъ бы мы ни уподобляли его лицу физическому, лишено всѣхъ существенныхъ свойствъ послѣдняго, то къ нему, слѣдовательно, не могутъ быть предъявляемы и этическія требованія“.

Чтобы противодѣйствовать этому убѣжденію, „глубоко вкоренившемуся въ умы тѣхъ лицъ, которымъ приходится функціонировать въ составѣ общественныхъ органовъ“, В. В. Ивановскій считаетъ необходимымъ „всесторонне выяснить идею, что въ лицѣ общественныхъ органовъ дѣйствуютъ не какіе-либо особые юридическіе индивиды, а обыкновенные люди, мыслящіе и чувствующіе и подлежащіе, слѣдовательно, нравственной отвѣтственности“. „Въ лицахъ, функціонирующихъ въ качествѣ общественныхъ органовъ, должно воспитывать мысль, что единственной цѣлью ихъ дѣятельности является благо человѣческой личности, что всякаго рода организаціи и общественныя приспособленія преслѣдуютъ ту же единственную цѣль, что сама человѣческая личность съ ея потребностями, благами, съ ея мышленіемъ и чувствованіемъ, есть конечная цѣль всякой дѣятельности“... „Коллективныя организаціи, функціонируя въ качествѣ общественныхъ органовъ, не должны считаться какими-то особыми существами, неспособными понимать требованій этики; человѣческіе индивиды, входящіе въ составъ этихъ органовъ, не должны

---

[1]) Русская Мысль, 1902, кн. VIII.

поступаться своими человѣческими взглядами и чувствами ради отвлеченныхъ интересовъ; человѣческая личность не должна растворяться въ общественной средѣ, — она должна сохранять неприкосновенными лучшія свойства своей природы, стремясь, напротивъ, суммировать ихъ съ подобными же свойствами другихъ индивидовъ, чтобы имѣть возможность съ большею силою проявлять ихъ во внѣ и тѣмъ самымъ давать большій просторъ нравственнымъ началамъ". „...Не только средства, но, главнымъ образомъ, и самыя цѣли (политики) не должны стоять въ противорѣчіи съ требованіями этики". И вообще, „всѣ тѣ требованія этики, которыя предъявляются къ индивидууму, могутъ и должны предъявляться и къ общественнымъ органамъ, такъ какъ эти послѣдніе всегда состоятъ изъ индивидуумовъ и проявляемая ими дѣятельность касается отношеній человѣческихъ" [1]).

Въ настоящее время, когда, по знаку своихъ публичныхъ органовъ, люди бѣшено состязаются въ безумномъ истребленіи другъ друга,—когда тяжкому испытанію подвергаются не какія-нибудь условныя и преходящія цѣнности того или иного политическаго устройства, а безусловная и непреходящая цѣнность Человѣка,—полезно вспомнить вдумчивыя слова Виктора Викторовича. И хочется дополнить ихъ мыслью о томъ, что этимъ глубокимъ расхожденіемъ между требованіемъ индивидуальной этики и понятіемъ дозволеннаго для государства психологически мы снова отдаемъ дань—и, къ сожалѣнію, кажется, далеко не послѣднюю,—абсолютизму. Въ область прошлаго уходитъ осязательная форма воплощенія абсолютизма въ конкретныхъ человѣческихъ личностяхъ, но духъ человѣка все еще не свободенъ отъ какого-то безотчетнаго фатальнаго подчиненія традиціонной идеѣ непререкаемой гетерономной власти. Только сознаніе человѣческаго достоинства, которое, — вѣримъ, — не потонетъ даже въ морѣ человѣческой крови, только духовное обрѣтеніе въ себѣ самомъ источника всякой власти, подымающее обывателя на уровень должностного лица — гражданина, смогутъ устранить, вмѣстѣ съ антитезой государственной и гражданской идеи, этотъ разладъ между требованіями индивидуальной этики и „высшими" соображеніями политической необходимости.

А. Елистратовъ.

---

[1]) *В. В. Ивановскій*, Нравственная отвѣтственность общественныхъ властей, стр. 6, 7, 14, 15 и 18.

Право родного языка.

I.

Въ XIX вѣкѣ къ проблемамъ, волнующимъ человѣчество, присоединяется, такъ называемая, національная проблема. Принципъ національности заключаетъ въ себѣ два требованія: во-первыхъ, волю въ національной свободѣ, во-вторыхъ, волю къ національному единству. [1]) Стремленіе къ національной свободѣ врывается мощнымъ потокомъ въ XIX вѣкѣ въ жизнь государства національностей. Націи требуютъ отъ власти исторически сложившагося государства признанія за ними права на охрану и развитіе національныхъ особенностей, признанія за ними возможности свободнаго національно-культурнаго самоопредѣленія. Къ числу наиболѣе важныхъ и замѣтныхъ изъ этихъ національныхъ особенностей относится языкъ, какъ орудіе созданія національно-культурной общности, какъ орудіе всевозможныхъ экономическихъ и культурныхъ сношеній; родной языкъ есть наиболѣе доступное и удобное для личности орудіе воспитанія и духовнаго развитія; онъ—наиболѣе рѣзкій и осязаемый признакъ націи; языкъ дорогъ націи, какъ орудіе дальнѣйшаго развитія національныхъ особенностей и какъ мѣрило ея культурнаго развитія.

Національныя стремленія враждебны и прямо-противоположны самой сущности абсолютнаго государства. Абсолютизмъ, побѣдивъ враждебныя ему общественно-политическія силы и отрицательно относясь ко всякаго рода стремленіямъ населенія къ общенію и самоорганизаціи, стремится неорганизованную и распыленную массу подданныхъ противопоставить единой централизованной государственной власти; [2]) вполнѣ естественно, что онъ относится враждебно и ко всякаго рода проявленіямъ національ-

---

[1]) О. Бауеръ. Національный вопросъ и соціалъ-демократія, переводъ М. С. Панина, Петр. 1909, стр. 179.

[2]) Ib., 291.

ныхъ движеній; поэтому въ абсолютномъ государствѣ языки угнетенныхъ націй всегда служили и служатъ объектомъ ограничительныхъ мѣропріятій.

Конституціонное государство, утверждаясь въ исторіи во имя „прирожденныхъ правъ человѣка и гражданина", во имя интересовъ человѣческой личности, обезпечиваетъ ей и національно-культурную свободу. Возможность пользованія роднымъ языкомъ обезпечивается въ конституціонномъ государствѣ способомъ, вошедшимъ въ обыкновеніе у европейскихъ народовъ съ 1789 года, т.-е. путемъ закрѣпленія за личностью, въ числѣ прочихъ гарантированныхъ правъ индивидуальной свободы, права родного языка.

Первой страной [1]), гдѣ пришлось разрѣшить вопросъ о языкѣ въ соотвѣтствіи съ общимъ духомъ и общими принципами конституціоннаго государства, была Бельгія [2]).

Бельгія на протяженіи своей исторіи была подъ господствомъ Франціи, Германской Имперіи, Австріи, опять Франціи и наконецъ, Нидерландовъ. Каждое господство влекло угнетеніе одного изъ языковъ, распространенныхъ въ Бельгіи, и предоставленіе преобладанія другому въ государственной и общественной жизни. Либеральная часть бельгійскаго общества въ 1830 г. руководствуется при разрѣшеніи больныхъ вопросовъ политической жизни великими идеями, провозглашенными во Франціи 1789 г.; конгрессъ стремится изгнать въ отношеніи языка всякое принужденіе изъ области государственнаго управленія [3]) Такъ какъ дѣло идетъ только объ ограниченіи государственной власти, то конгрессъ совершенно логично включаетъ въ число гарантированныхъ конституціей основныхъ правъ „бельгійцевъ" и право языка—ст. 23 Конституціи 7 февр. 1831 г. Ст. 13 устанавливаетъ

---

[1]) Ни въ одной изъ французскихъ конституцій и декларацій мы не встрѣчаемъ постановленій о свободѣ языка, такъ какъ во Франціи никогда не стремились достигнуть единства языка путемъ принужденія; здѣсь мѣстные языки и діалекты умерли или умираютъ сами собой.—Ренанъ, Что такое нація, стр. 28.

[2]) Бельгія, лежащая на границѣ романскаго и германскаго міровъ, есть типъ двуязычной страны. Фламандцы говорятъ на сѣверѣ, валлоны—на югѣ. Брюссель составляетъ границу. Въ настоящее время въ Бельгіи, несмотря на то, что по фламандски говоритъ, по статистикѣ 1900 г., 37, 49 % населенія, а по-французски — 34, 33 %, все-таки существуетъ „фламандскій вопросъ", а не валлонскій.—Paul Errera, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, Tüb., 1909, стр. 32 и 33.

[3]) Errera, ib., стр. 32.

свободу языковъ, „распространенныхъ въ Бельгіи“ [1]), Она обѣщаетъ устанавливать ограниченія этой свободы только закономъ, поскольку того потребуетъ общественный интересъ.

По своей юридической природѣ, право языка, имѣющееся у „бельгійца“ на основаніи статьи 23, обладаетъ, какъ и другія права личной свободы, негативнымъ характеромъ. Сущность его сводится къ тому, что индивидъ имѣетъ возможность пользоваться роднымъ языкомъ и требовать отъ государственныхъ учрежденій невмѣшательства въ этомъ отношеніи въ сферу индивидуальной самодѣятельности; если же государственныя учрежденія это все таки дѣлали бы, то каждый гражданинъ, чье право, гарантированное конституціей, было бы нарушено, могъ бы пожаловаться въ судъ.

Право языка слагается изъ слѣдующихъ трехъ элементовъ: 1) права пользоваться роднымъ языкомъ въ общественной жизни (въ печати, на собраніяхъ и т. д.), 2) права сноситься на родномъ языкѣ съ государственными учрежденіями и 3) права учиться на родномъ языкѣ. Ст. 23 допускаетъ нѣкоторыя ограниченія именно относительно послѣднихъ двухъ его элементовъ (возможность законодательнаго регулированія вопроса о пользованіи языками исключительно лишь въ дѣлахъ управленія и суда). Эти два элемента права языка наводятъ насъ и на ту интересную мысль, что оно не всегда сохраняетъ свой негативный характеръ. Дѣйствительно, гражданинъ можетъ требовать не только того, чтобы государственныя учрежденія принимали отъ него заявленія и прошенія, устныя и письменныя, на его языкѣ, но чтобы и отвѣты давались на немъ же. Этимъ самымъ мы обязываетъ должностныхъ лицъ къ совершенію извѣстныхъ положительныхъ дѣйствій. Къ требованію таковыхъ же приводитъ насъ и признаніе права учиться на родномъ языкѣ; и, наконецъ, вообще нужно помнить, что языкъ самъ по себѣ есть культурное благо, нуждающееся въ развитіи и культивированіи, для чего не всегда достаточны отдѣльныя силы индивида и добровольное сочетаніе силъ общественныхъ, но требуется прямое содѣйствіе со стороны публично-правовыхъ органовъ. Такимъ образомъ, и здѣсь мы

---

[1]) Подъ „языками, распространенными въ Бельгіи“, въ настоящее время понимаются фламандскій и французскій. Нѣмецкій языкъ является въ Бельгіи роднымъ только для 0,38 % населенія; правительство не требуетъ отъ чиновниковъ знанія его, такъ что онъ является какъ бы чужимъ; однако, о немъ можно еще и сейчасъ найти упоминанія въ органическихъ школьныхъ законахъ и въ законахъ избирательныхъ. Errera, стр. 33.

имѣемъ, какъ и въ другихъ правахъ личной свободы, переходъ изъ негатива въ позитивъ, отъ требованія невмѣшательства къ требованію прямого содѣйствія со стороны государственныхъ учрежденій, переходъ изъ права свободы въ право публичныхъ службъ. Это обстоятельство и привело въ Австріи къ требованію конструированія субъектомъ права на національность и языкъ не отдѣльнаго гражданина, а всей націи, какъ организованной совокупности.

Провозглашеніемъ общаго принципа въ Конституціи въ Бельгіи отнюдь не надѣялись вполнѣ и разъ навсегда разрѣшить вопросъ о языкѣ. Развитіемъ этого общаго принципа служитъ обычное текущее законодательство, детально регулирующее этотъ сложный вопросъ и способствующее лучшему проведенію его въ жизнь. Такъ, пренія въ парламентѣ допускаются на обоихъ языкахъ; проекты законовъ, вносимые правительствомъ, также представляются палатамъ въ двухъ текстахъ [1]), Законы и указы публикуются на обоихъ языкахъ [2]); при чемъ, споры, основывающіеся на расхожденіи текстовъ, рѣшаются нахожденіемъ истинной воли законодателя обычными правилами толкованія, безъ отданія преимущества одному какому-либо тексту [3]). Когда законъ требуетъ включенія въ административное постановленіе или судебное рѣшеніе словъ прилагаемаго закона, то текстъ французскій или фламандскій включается одинъ, смотря по тому, по-французски или по-фламандски, редактировано рѣшеніе или постановленіе.

Языкъ сношеній административныхъ учрежденій въ провинціяхъ Антверпена, обѣихъ Фландрій, Лимбурга и Лувена, по зак. 22 Мая 1878 г., съ частными лицами и коммунами опредѣляется всецѣло усмотрѣніемъ послѣднихъ. Въ судебныхъ учрежденіяхъ этихъ провинцій протоколы, относящіеся къ разслѣдованію преступленій и правонарушеній, редактируются по-фламандски (ст. 1 королев. пост. 16 сент. 1908 г.); языкъ самаго процесса зависитъ отъ желанія обвиняемаго (ст. 2 и 8); но потерпѣвшій, свидѣтели и эксперты могутъ давать суду свои показанія на любомъ языкѣ; въ протоколъ эти показанія заносятся на томъ языкѣ, на которомъ даны (ст. 1); но обвиняемый можетъ требовать ихъ перевода (ст. 6).

Въ элементарныхъ школахъ общины свободно избираютъ языкъ преподаванія; таковымъ, слѣдовательно, можетъ явиться

[1]) Ст. 2 зак. 18 апр. 1898 г.
[2]) Ст. 1 и 5.
[3]) Ст. 7.

и нѣмецкій (зак. 15 сент. 1895 г.). Въ среднихъ школахъ фламандской части страны преподаваніе фламандскаго, англійскаго и нѣмецкаго языковъ и, кромѣ того, одного или нѣсколькихъ курсовъ программы производится по-фламандски (ст. 2 зак. 15 іюля 1883 г.).

Офиціальное преподаваніе въ высшей школѣ ведется исключительно на французскомъ языкѣ, за исключеніемъ Филологической Академіи въ Гентѣ, гдѣ оно производится по-фламандски (Королев. указъ 23 іюля 1886 г.); кромѣ того, на фламандскомъ языкѣ въ Брюссельскомъ Университетѣ читаются лекціи по уголовному и нотаріальному праву и по уголовному процессу.

Относительно языка арміи установлено слѣдующее: инструкціи и команда во фламандской части страны въ милиціи даются по-фламандски (зак. 7 окт. 1897 г.); но въ арміи считается недопустимой возможность употребленія при командованіи двухъ языковъ, такъ какъ этимъ нарушилось бы единство военной силы; однако, отъ офицеровъ арміи требуется знаніе и фламандскаго языка, чтобы давать на немъ инструкціи и разъяснять французскую команду солдатамъ, которые не знаютъ французскаго языка [1]).

II.

Законодательство Австріи дѣлаетъ попытку конструировать субъектомъ права „на охрану и развитіе національности и языка“ „народность“ (ст. 19 Основного госуд. закона объ общихъ правахъ гражданъ 27 дек. 1867 г.). Судя по мотивамъ изданія этого закона, по работамъ комиссіи рейсхрата, наконецъ, по самому заголовку его, трудно было ожидать, что мы въ немъ встрѣтимъ субъектомъ права языка „народность“ [2]). Однако, какъ я уже сказалъ, это только попытка, такъ какъ нація по австрійскому законодательству не является юридическимъ лицомъ; она не можетъ явиться ни истцомъ, ни отвѣтчикомъ, не можетъ оказывать на государство никакого правового воздѣйствія; все это предоставлено только индивиду [3]).

Вторая часть ст. 19 говоритъ, что „равноправность всѣхъ

---

[1]) Всѣ относящіеся къ этому вопросу законы и указы собраны подъ словомъ „Langue“ у Léon Siville — Code politique et administratif de la Belgique, 4 ed. Brux. 1913.

[2]) Ludvig Gumplovicz, Das Recht der Nationalitäten und Sprachen in Oesterreich-Ungarn, Insbr. 1879.

[3]) Бауеръ, Націон. вопросъ, стр. 287.

нарѣчій, существующихъ въ странѣ, признается государствомъ въ школѣ, управленіи и общественной жизни". Здѣсь такимъ образомъ признаются всѣ три основныхъ элемента права языка. Что касается „равноправія", то въ дѣйствительности въ Австріи различныя народности имѣютъ весьма различныя права въ области языка; разрѣшеніе споровъ здѣсь опредѣляется политическимъ соотношеніемъ силъ, а затѣмъ и культурнымъ удѣльнымъ вѣсомъ отдѣльныхъ націй [1]). Прежде всего, нѣмецкій языкъ занимаетъ положеніе господствующаго, какъ бы государственнаго, языка. Такъ, напримѣръ, государственныя и общественныя учрежденія обязаны въ сношеніяхъ съ частными лицами употреблять тотъ языкъ, на которомъ послѣднія къ нимъ обращаются, но за нѣмецкимъ языкомъ такое право признается на всей территоріи Австріи, въ то время, какъ значеніе каждаго изъ мѣстныхъ языковъ ограничивается опредѣленной частью государства [2]). Членъ рейхсрата можетъ говорить на любомъ языкѣ, но не нѣмецкія рѣчи не вносятся въ стенографическіе отчеты [3]). Имперскіе законы издаются на всѣхъ 8 языкахъ, распространенныхъ въ Австріи, но офиціальнымъ текстомъ считается только нѣмецкій [4]). Нѣмецкій языкъ есть исключительный языкъ военнаго министерства, почтово-телеграфныхъ и всѣхъ центральныхъ учрежденій; правда, въ послѣднихъ прошенія принимаются на любомъ изъ мѣстныхъ языковъ, но отвѣты на нихъ даются только на нѣмецкомъ языкѣ [5]).

Особенно часто нарушается принципъ „равноправія" въ области школьнаго языка. Послѣдняя часть ст. 19 говоритъ, что „въ земляхъ, гдѣ обитаютъ нѣсколько народностей, общественныя образовательныя учрежденія должны быть устроены такимъ образомъ, чтобы каждая народность . . . могла получить необходимыя для обученія на своемъ языкѣ средства". Какъ мы уже говорили выше, языкъ самъ по себѣ есть культурное благо, которое нуждается въ дальнѣйшемъ культивированіи и развитіи, для чего требуется не только невмѣшательство со стороны государственныхъ учрежденій, но и прямое ихъ содѣйствіе. Конечно, наиболѣе удовлетворяли бы этой задачѣ органы самой націи, а не государства. Но „нація" въ Австріи не является юридиче-

---

[1]) С. А. Котляревскій, „Власть и право" М. 1915 г. стр. 344, прим. 1.

[2]) Alfred Fischel, Das österreichische Sprachenrecht. Brünn. 1910 стр. XCV.

[3]) ib., XCVII.

[4]) ib., XCI.

[5]) ib., XCVIII

скимъ лицомъ, не обладаетъ принудительной организаціей, не можетъ облагать налогомъ своихъ соплеменниковъ, не можетъ учреждать ни школъ, ни театровъ. Это можетъ дѣлать или государство, или отдѣльный гражданинъ, или же какая-нибудь свободная организація гражданъ. Но частныя лица не всегда обладаютъ необходимыми средствами для организаціи культурно-просвѣтительныхъ учрежденій. И вотъ, націи организуютъ политическія національныя партіи, чтобы такимъ косвеннымъ образомъ вліять на государство и фактической силой добиваться отъ него удовлетворенія культурныхъ національныхъ потребностей, нерѣдко обездоливая другія націи [1]). Такова, по мнѣнію нѣкоторыхъ австрійскихъ писателей по національному вопросу, одна изъ основныхъ причинъ происхожденія національной борьбы и національной ненависти въ Австріи [2]). Это обстоятельство приводитъ нѣкоторыя политическія партіи къ сознанію необходимости конструированія государствомъ субъектомъ права на національность и языкъ не отдѣльнаго индивида, а всей націи, какъ организованнаго коллектива. Такой способъ разрѣшенія національнаго вопроса Руд. Шпрингеръ [3]) назвалъ „органически-федералистическимъ", въ противоположность „атомистически-централистическому", унаслѣдованному либерализмомъ отъ абсолютизма. При органическомъ регулированіи національнаго вопроса, автономной въ опредѣленномъ отношеніи становится нація, а не индивидъ; государство тогда превращается изъ унитарнаго въ федеральное, такъ какъ оно будетъ представлять собою не совокупность атомовъ-индивидовъ, а совокупность націй; на законодательство и управленіе государства тогда будетъ вліять не индивидъ, а организованная нація.

Здѣсь не мѣсто говорить о томъ, при какихъ условіяхъ мѣста и времени, культурнаго, политическаго и экономическаго развитія, какъ всего государства національностей, такъ и отдѣльныхъ, входящихъ въ составъ его, націй, выполнимъ этотъ принципъ, насколько проведеніе его въ жизнь будетъ содѣйствовать водворенію мира въ государствѣ національностей; насъ сейчасъ интересуютъ только слѣдующіе вопросы: будетъ ли и тогда существовать вопросъ о языкѣ, какое онъ займетъ мѣсто и каковы способы его разрѣшенія?

---

[1]) Бауеръ, Націон. вопросъ, стр. 287.

[2]) ib. 292 и слѣд.

[3]) Рудольфъ Шпрингеръ, Національная проблема, перев. М. Брагинскаго и А. Брумберга, Петр. 1909 г., стр. 13 и 14.

Готовые отвѣты на эти вопросы даетъ законодательство федеральной Швейцаріи, гдѣ границы кантоновъ въ большинствѣ случаевъ совпадаютъ съ границами этнографическаго состава населенія. Дѣло народнаго просвѣщенія находится въ Швейцаріи въ рукахъ отдѣльныхъ кантоновъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ высшихъ учебныхъ заведеній. Такимъ образомъ, союзному законодательству оставалось только урегулировать вопросъ о языкѣ сношеній гражданъ съ государственными и общественными учрежденіями; ему посвящается ст. 116 Союзной Конституціи 29 мая 1877 г., провозглашающая, что нѣмецкій, французскій и итальянскій языки суть національные языки союза. Правда, здѣсь совсѣмъ устраняется элементъ субъективнаго права, и если имѣть въ виду интересы индивида, то можно говорить только о рефлексѣ объективнаго правопорядка [1]).

Но что такое рефлексъ объективнаго права?

Проф. Елистратовъ находитъ отличительный признакъ рефлекса отъ субъективнаго права въ томъ, что рефлексъ не вооружаетъ заинтересованнаго лица такими юридическими средствами, которыя имѣли бы своей задачей сохраненіе или возстановленіе рефлективной выгоды [2]). Если дѣло только въ степени обезпеченности интересовъ личности, то, намъ кажется, нѣтъ никакой принципіальной разницы между положеніемъ дѣла въ Швейцаріи и въ двухъ предшествующихъ странахъ, такъ какъ въ дѣйствительной жизни обезпеченность интересовъ индивида въ опредѣленномъ отношеніи зависитъ не столько отъ того, закрѣпленъ ли за нимъ этотъ интересъ въ видѣ субъективнаго права, или же онъ обезпечивается только примѣненіемъ нормъ права объективнаго, сколько отъ той политической атмосферы, соціальной среды, въ которой живетъ и дѣйствуетъ это послѣднее. А эти условія въ Швейцаріи какъ разъ особенно благопріятны. Въ 1848 г. Швейцарскіе кантоны вступаютъ въ союзъ, договариваясь другъ съ другомъ, какъ равныя, сохраняя всѣ свои права. Такимъ образомъ здѣсь не могло возникнуть національнаго вопроса, не могла возникнуть національная борьба, такъ какъ никогда не было ни господствующихъ ни угнетаемыхъ націй. Примѣненіе ст. 116 въ спокойной атмосферѣ національной жизни, при добросовѣстномъ стремленіи всѣхъ къ удовлетворенію интересовъ въ

---

[1]) Таковое же положеніе дѣла въ Канадѣ—ст. 133 Акта объ уніи 27 марта 1867 г. и въ Бернѣ — ст. 17 Конституціи Бернскаго кантона 4 іюня 1893 г.

[2]) А. И. Елистратовъ, Основныя начала административнаго права, М. 1914, стр. 96.

языкѣ, обезпечиваетъ этотъ интересъ, можетъ быть, лучше, чѣмъ гдѣ бы то ни было, несмотря на отсутствіе у швейцарца субъективнаго публичнаго права языка. Законы и указы (ст. 35 зак. 9 окт. 1902 г.) обнародываются на трехъ языкахъ, при чемъ всѣ три текста считаются офиціальными. Въ парламентскихъ рѣчахъ пользованіе языкомъ факультативно. Федеральныя власти сносятся съ кантонами, съ общественными учрежденіями и частными лицами на ихъ языкѣ. Для выполненія этой задачи наблюдается, чтобы въ каждомъ правительственномъ учрежденіи были представлены всѣ три національныхъ языка; для суда это предписано конституціей (ст. 107), для другихъ учрежденій — либо опредѣлено отдѣльными законами, либо достигается общимъ стремленіемъ не создавать національнаго вопроса. Но нужно замѣтить, что четвертый языкъ, распространенный въ Швейцаріи,—языкъ романовъ (romansch) не пользуется тѣми правами, какія имѣютъ 3 національныхъ языка [1]).

III.

Законодательства Венгріи, Германіи (въ частности Пруссіи) и Россіи въ принципѣ отказываютъ личности въ національной свободѣ, не устанавливая права языка ни для индивида, ни для національной группы. Въ Венгріи мадьярскій языкъ является языкомъ законодательства, управленія и суда [2]), онъ господствуетъ въ общественной и школьной жизни [3]) (A. XXX: 1868). Въ Пруссіи, по закону 28 авг. 1876 г., нѣмецкій языкъ является

---

[1]) Burckhardt, Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung vom 29 Mai 1874, стр. 820 и 870; В. Водовозовъ, Національность и государство, статья въ сборникѣ. „Формы національнаго движенія въ европейскихъ государствахъ", изд. подъ ред. А. И. Кастелянскаго, Петр. 1910 г., стр. 743.

[2]) До 1836 г. государственнымъ языкомъ въ Венгріи былъ латинскій. Законъ 1836 г. устанавливаетъ, чтобы законы опубликовывались на мадьярскомъ и латинскомъ языкахъ. Законъ 1844 г. объявляетъ мадьярскій языкъ языкомъ преній въ сеймѣ и исключительнымъ служебнымъ языкомъ. Въ настоящее время вопросъ регулируется закономъ 1868 года.— Ferdinandy, Staats und Verwaltungsrecht des Königreichs Ungarn, Hann., 1909, стр. 78—82.

Только для Кроаціи сдѣланы уступки. По G. A. XLIY: 1868, на ея территоріи хорватскій языкъ является языкомъ законодательства, суда, общаго и мѣстнаго управленія и венгерскаго ландвера.

[3]) Только въ частной школѣ языкомъ преподаванія является языкъ учредителей; но если 50% (въ конфессіональной школѣ 20%) записавшихся питомцевъ мадьяры, то языкъ преподаванія—мадьярскій (G. A. XXVIII: 1907).

исключительнымъ языкомъ всѣхъ государственныхъ учрежденій, чиновниковъ и политическихъ корпорацій.

Для пониманія настроеній и взглядовъ центральныхъ правительствъ и господствующихъ націй на національный вопросъ вообще и на вопросъ о языкѣ въ частности въ этихъ двухъ странахъ характерны мысли Цорна. Стремленіе оправдать націоналистическую политику, имѣющую мѣсто въ Пруссіи и въ Германской Имперіи, дать ей законное основаніе при отсутствіи законодательныхъ нормъ, регулирующихъ вопросъ, заставили Цорна написать довольно характерную брошюру [1]). Ни въ Прусской, ни въ Германской конституціяхъ нѣтъ никакихъ постановленій о языкѣ; отсюда Цорнъ дѣлаетъ выводъ, что государственнымъ языкомъ въ Германіи и въ Пруссіи является языкъ нѣмецкій [2]); для Пруссіи, говоритъ онъ, это подтверждается закономъ 28 авг. 1876 г. Прусскій законъ 11 мар. 1850 г. о языкѣ собраній хранитъ молчаніе; слѣдовательно, увѣряетъ Цорнъ, на собраніяхъ можно пользоваться только нѣмецкимъ языкомъ, такъ какъ рѣчи, произносимыя на собраніяхъ есть не что иное, какъ дѣловыя сношенія съ присутствующимъ на собраніи полицейскимъ чиномъ, т.-е. онѣ подлежатъ дѣйствію закона 28 авг. 1876 г. [3]). Языка преподаванія прусскіе школьные законы не касаются совершенно; слѣдовательно, думаетъ Цорнъ, языкомъ преподаванія является нѣмецкій языкъ, такъ какъ школы—учрежденія государственныя, учителя—государственные чиновники, а поэтому и на школьный языкъ распространяетъ свое дѣйствіе законъ 28 авг. 1876 г.; и религіозное преподаваніе въ этомъ отношеніи не занимаетъ особаго правового положенія. Это можетъ быть, сочувственно говоритъ онъ, создаетъ тяжелое положеніе для отдѣльныхъ частей народонаселенія, но, вѣдь, это есть государственная необходимость; придетъ время, сантиментально мечтаетъ Цорнъ дальше, когда дѣти будутъ понимать, что Богъ, которому я молюсь въ школѣ, есть, вѣдь, тотъ же самый Богъ [4]).

Вѣроятно, эти два закона и послужили источниками для ст. 3 Основныхъ Законовъ изд. 1906 г. Постановленіе о языкѣ въ Осн. Зак. въ 1906 году появляется впервые, такъ какъ ничего подобнаго въ нашихъ старыхъ Осн. Зак. не было. Ст. 3 можно разсматривать, какъ отвѣтъ правительства на стремленія къ авто-

---

[1]) Zorn, Die deutsche Staatssprache, 1903

[2]) Стр. 1—3.

[3]) Стр. 5 и слѣд.

[4]) Стр. 17 и 18.

номіи отдѣльныхъ націй и на постановленія московскихъ земскихъ съѣздовъ въ 1905 году [1]). Абсолютизмъ, рѣшаясь на признаніе за индивидомъ извѣстной сферы свободы, всегда наименѣе охотно соглашается на расширеніе ея въ національномъ отношеніи. Поэтому-то у насъ, статьи, регулирующія національный вопросъ, вмѣсто Главы восьмой, попадаютъ въ самое начало Осн. Зак. (ст. 1—3) и составляютъ отдѣльную часть ихъ, не имѣющую даже заголовка. Если ст. 1 Осн. Зак. говоритъ объ единствѣ и нераздѣльности государственной территоріи, то ст. 3—объ единствѣ и нераздѣльности, однородности, такъ сказать, населенія. Законодатель хочетъ видѣть въ населеніи Имперіи единый русскій народъ, говорящій на одномъ языкѣ, такъ какъ только единый государственный языкъ является, по мнѣнію идеологовъ такого пониманія „государственнаго единства", цементомъ, скрѣпляющимъ воедино населеніе многоплеменнаго государства; „государство, говоритъ Цорнъ, которое отказывается отъ единства своего государственнаго языка, отказывается отъ своего единства" [2]).

Только въ видѣ исключенія конецъ ст. 3 допускаетъ установленіе, путемъ обыкновеннаго текущаго законодательства, возможности употребленія мѣстныхъ языковъ и нарѣчій въ государственныхъ и общественныхъ учрежденіяхъ. Каждый изъ этихъ особыхъ законовъ касается только отдѣльнаго какого-нибудь опредѣленнаго языка и распространяетъ свое дѣйствіе только на отдѣльную опредѣленную часть территоріи Имперіи. Прежде всего, что касается обезпеченія интересовъ въ языкѣ русскихъ подданныхъ въ Финляндіи [3]), то они обезпечиваются закономъ

---

[1]) См. объ этихъ постановленіяхъ Г. А. Евреиновъ, Національные вопросы на инородческихъ окраинахъ Россіи, П. 1908 г., стр. 3.

[2]) Zorn, Die deutsche Staatssprache, 1903 г., стр. 18.

[3]) До 1863 года въ Финляндіи господствуетъ языкъ шведскій. Манифестъ 1863 года признаетъ равноправность финскаго и шведскаго языковъ въ судѣ и администраціи; это подтверждаетъ рескриптъ 1886 года. Эти два акта въ позднѣйшее время были дополнены цѣлымъ рядомъ постановленій, изъ которыхъ послѣднее, въ хронологическомъ порядкѣ, относится къ 1902 г. Всѣ эти распоряженія изданы административнымъ путемъ, безъ участія сейма. Хотя обѣ враждующія партіи (финская и шведская) сознавали ненормальность такого порядка, но притти къ соглашенію не могли. — А. Игельстромъ, Финляндія, статья въ сборн. „Формы національныхъ движеній", стр. 636 и слѣд.

Въ настоящее время, по закону 17 іюня 1910 г., законы и постановленія относительно употребленія въ Финляндіи государственнаго языка издаются въ порядкѣ, установленномъ общимъ законодательствомъ (п. 4, ст. 2).

20 января 1912 года, въ силу котораго (п. V и VI) учрежденія и должностныя лица Великаго Княжества Финляндскаго обязаны принимать отъ русскихъ подданныхъ бумаги и прошенія на русскомъ языкѣ и отвѣчать на немъ же.

Употребленіе польскаго языка[1]) въ настоящее время допускается при разбирательствѣ дѣлъ въ гминныхъ судахъ, семейныхъ совѣтахъ и конкурсныхъ управленіяхъ (Собр. Узак. 1876 г. № 615), въ гминныхъ управленіяхъ и сельскихъ сходахъ, въ сношеніяхъ войтовъ съ подвѣдомственными имъ должностными лицами (прим. къ ст. 7 Учр. Упр. Губ. Ц. П.) и въ сношеніяхъ мѣстнаго населенія съ римско-католическими учрежденіями, когда проситель не знаетъ русскаго языка (ст. 7[1] Учр. Упр. Губ. Ц. П.)[2]).

Въ Прибалтійскихъ губерніяхъ допускаются сношенія гражданъ на любомъ изъ мѣстныхъ языковъ, какъ съ государственными, такъ и съ общественными городскими учрежденіями (п. 5 прилож. къ ст. 87 Общ. Учр. Губ. и прим. къ ст. 74 Гор. Пол.) Постановленія и распоряженія органовъ городского самоуправленія, подлежащія опубликованію во всеобщее свѣдѣніе, издаются на русскомъ и нѣмецкомъ языкахъ, а, въ случаѣ надобности, къ этому присоединяется латышскій или эстонскій текстъ (прим. къ ст. 74 Гор. Пол.).

Если русскій языкъ обязателенъ во всѣхъ государственныхъ учрежденіяхъ, то онъ является и языкомъ преподаванія въ казенной школѣ. Это общее правило подтверждается для нѣкоторыхъ отдѣльныхъ мѣстностей и особыми законами[3]); исключенія

---

[1]) По ст. 34 Конституціи 14 февр. 1832 г. (П. С. З. 5165) всѣ правительственныя и судебныя дѣла въ Цар. Польскомъ производятся на языкѣ польскомъ. Дополнительными правилами, Высоч. утвержд. 29 февр. 1868 г. предписывается вести дѣла и всю переписку въ уѣздныхъ и губернскихъ учрежденіяхъ на русскомъ языкѣ (П. С. З. 45,544, ст. VII). Въ настоящее время эта ст. VII составляетъ ст. 7 Учр. Упр. Губ. Ц. П.). Ст. 241 закона о введеніи въ дѣйствіе Суд. Уст. 20 нояб. 1864 г. въ Ц. П. 19 февр. 1875 г. (П. С. З. 54,401) предписываетъ употреблять исключительно русскій языкъ въ судеб. устан. Варш. Суд. Округа.

[2]) По ст. 32 мертворожденнаго закона 17 мар. 1915 г. языкъ сношеній частныхъ лицъ съ органами самоуправленія въ Царствѣ Польскомъ опредѣляется усмотрѣніемъ первыхъ (п. I); оба языка являются языкомъ преній въ Гор. Думѣ и Управѣ (п. 2); протоколы, постановленія, доклады, повѣстки, надписи и вывѣски излагаются параллельно на польскомъ и русскомъ языкахъ (п. 3).

[3]) Для Юго-Западн. Края—ст. 3516 Уст. Уч. Учр. и Уч. Зав. вѣд М. Н. П., для Кавказа—прим. 2 къ ст. 3552, впрочемъ, на Кавказѣ, въ числѣ предметовъ преподаванія въ начальн. училищахъ есть чтеніе и

изъ него, устанавливаемыя дѣйствующимъ законодательствомъ, довольно незначительны; такъ, наприм., въ начальныхъ училищахъ Царства Польскаго допускается преподаваніе на родномъ языкѣ питомцевъ Закона Божія и природнаго языка учащихся (ст. 3686 Св. Уст. Уч. Учр. и Уч. Зав. Вѣдом. М. Н. П. [1]); то-же самое во всякаго рода учебныхъ заведеніяхъ въ Прибалтійскихъ губ., за исключеніемъ начальныхъ школъ, гдѣ все преподаваніе, за исключеніемъ русскаго языка, ведется на мѣстномъ языкѣ (ст. 3640 и прим. 2 къ ней).

Въ частной школѣ, по закону 1914 года (Собр. Уз., ст. 2006), выборъ языка преподаванія предоставляется учредителямъ, за исключеніемъ русскаго языка и словесности, отечественной исторіи и географіи, которыя преподаются по-русски. Въ учебныхъ же заведеніяхъ, содержимыхъ или воспособляемыхъ земствами и городами, преподаваніе ведется на русскомъ языкѣ, за исключеніемъ Закона Божія, природнаго языка учащихся и новыхъ языковъ (ст. 7).

Ст. 3 Осн. Зак. 1906 г. касается только двухъ элементовъ права языка; что же касается третьяго—права пользоваться роднымъ языкомъ въ общественной жизни,—то наше законодательство о допустимости или недопустимости его въ принципѣ не говоритъ ничего [2]). За отвѣтъ на этотъ вопросъ въ положительномъ смыслѣ говорятъ слѣдующія обстоятельства: 1) наличность въ Уставѣ о Ценз. и Печ. нѣсколькихъ статей, регулирующихъ отдѣльныя стороны вопроса объ „изданіяхъ на инородческихъ язы-

---

письмо на мѣстномъ языкѣ—ст. 3557; для губерній Вилен., Ковен., Гродн., Могил. и Витеб.—ст. 3548, но и здѣсь преподаваніе Закона Божія въ первый годъ обученія допускается и на мѣстномъ нарѣчіи.

[1]) Въ Польшѣ до 1866 г. все преподаваніе велось на польскомъ языкѣ, но съ этого года вводится преподаваніе на русскомъ языкѣ исторіи и географіи Россія и Польши и русской словесности; въ 1868 году къ нимъ присоединяются физ.-мат. науки, а 1 мая 1869 г. вводится преподаваніе на русскомъ языкѣ всѣхъ предметовъ (П. С. З. 47027-а), а въ частныхъ учеб. завед.—только нѣкоторыхъ (П. С. З. 47027-в). Съ 1885 г. въ начальныхъ училищахъ вводится преподаваніе на русскомъ языкѣ, за исключеніемъ Закона Божія и природнаго языка учащихся (Собр. Уз. 1885 г., X ст. 353).—Рейнке, Очеркъ законодательства Царства Польскаго „Ж. М. Ю." 1901 г., кн. 9 и 10.

[2]) Такое же положеніе дѣлъ относительно языка собраній было въ Германіи до изданія закона о собраніяхъ въ 1908 г. По пар. 12 этого закона, пренія на собраніяхъ должны вестись на нѣмецкомъ языкѣ; но въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ имѣются группы коренного населенія, для которыхъ нѣмецкій языкъ не является роднымъ, и гдѣ эти группы превосходятъ 60% всего населенія, дозволяется въ теченіи еще 20 лѣтъ упо-

кахъ" [1]; 2) практика административныхъ учрежденій, допускающихъ на собраніяхъ употребленіе другихъ, кромѣ русскаго, языковъ, 3) наличность въ исторіи и въ настоящемъ законодательныхъ актовъ, воспрещающихъ употребленіе отдѣльныхъ опальныхъ языковъ въ частныхъ обществахъ [2]) и въ печати. Такъ, напримѣръ, у насъ долгое время былъ подъ запретомъ языкъ украинскій. До 1863 г. печать на украинскомъ языкѣ пользовалась полной свободой, но въ 1863 г., вслѣдъ за поляками, подъ вліяніемъ опасеній появленія у малоруссовъ стремленій къ сепаратизму, состоялось распоряженіе министра внутреннихъ дѣлъ, удостоившееся Высочайшаго одобренія, о пріостановкѣ печатанія книгъ религіозныхъ и учебныхъ на малорусскомъ языкѣ [3]). Указъ 18/30 мая 1876 года разрѣшаетъ печатаніе на малорусскомъ языкѣ только историческихъ памятниковъ и произведеній изящной словесности, но съ тѣмъ, чтобы при печатаніи первыхъ безусловно удерживалось правописаніе подлинниковъ, а вторыхъ—общепринятое русское правописаніе [4]). Указъ 8 окт. 1881 г. разрѣшилъ печатаніе малорусскихъ словарей, малорусскихъ текстовъ къ нотамъ и сценическія представленія [5]). Оба послѣдніе акта, какъ сказано въ докладѣ въ 1905 г. Академіи наукъ, вопреки точному разуму основныхъ государственныхъ законовъ, не были обнародованы Прав. Сенатомъ, а предначертанія ихъ не были разсмотрѣны въ Гос. Со-

---

требленіе не нѣмецкаго языка. Дальнѣйшія исключенія допускаются съ разрѣшенія центральныхъ учрежденій отдѣльныхъ государствъ. Описаніе прохожденія проекта этого закона и отношенія къ нему различныхъ партій рейхстага см. Матвѣевъ, Право публичныхъ собраній, П. 1909 г., стр. 254 и слѣд.; а описаніе указной практики отдѣльныхъ государствъ по установленію дальнѣйшихъ исключеній—статью А. Б., Право собраній въ Германіи, „Вопросы Права", 1912 г., кн. IX (I).

[1]) Уставъ о Ценз. и Печ. ст. 15[1], Прил. къ ст. 10, прим. 1 (по прод. 1912 г.), отд. 1, п. 7, отд. 2, п. 2, ст. 17, Врем. Прав. 24 ноября 1905 г.

[2]) Сношенія частныхъ обществъ въ Западномъ Краѣ съ правительственными учрежденіями и лицами производятся на русскомъ языкѣ; на всѣ вопросы и ходатайства, письменныя и устныя, другихъ частныхъ обществъ и лицъ на русскомъ языкѣ отвѣты должны даваться на томъ же языкѣ. (Высоч. утверж. 6 іюня 1905 г. Полож. Ком. Мин., пар. VIII.—Собр. Уз. 1905 г., ст. 931 и Высоч. утв. 27 мар. мнѣніе Гос. Сов. (Собр. Уз. 1906 г., ст. 661).

[3]) Академія наукъ объ отмѣнѣ стѣсненій малорусскаго печатнаго слова. Кіевъ, 1914 г., стр. 14 и 15.

[4]) Объ отмѣнѣ стѣсненій малорусскаго печатнаго слова, стр. 16 и слѣд.

[5]) Ib. 20 и 21.

вѣтѣ [1]). Переломъ въ правительственной политикѣ наступилъ въ 1905 г.: Высоч. Повелѣніемъ 25 февраля 1905 г. было санкціонировано изданіе украинскаго перевода Евангелія [2]), а въ концѣ того же года окончательно отпали всѣ цензурныя стѣсненія. Однако, такою свободою украинская литература пользовалась весьма недолго [3]).

IV.

Такимъ образомъ, въ Россіи во имя „государственнаго единства" отказывается въ національныхъ правахъ почти двумъ третямъ населенія Имперіи.

Вполнѣ естественно возникаетъ вопросъ,—что же этимъ достигается? „Вѣдь, поскольку народность является факторомъ культурнымъ, она мало поддается всякимъ юридическимъ воздѣйствіямъ, и поскольку не происходитъ процесса культурной ассимиляціи одной народности другою, законодательныя стремленія къ денаціонализаціи рѣдко приводятъ къ какимъ-либо положительнымъ результатамъ" [4]). Тѣмъ болѣе это можно сказать относительно языка. Родной языкъ слишкомъ дорогъ націи, какъ орудіе созданія національно-культурной общности, какъ наиболѣе удобное и доступное орудіе воспитанія и духовнаго развитія [5]); кромѣ того, всегда остается сфера, откуда родной языкъ не изгонимъ никакими запретительными мѣрами, — это частная жизнь, жизнь семьи. Все это дѣлаетъ языкъ однимъ изъ тѣхъ національныхъ элементовъ, который труднѣе всего поддается внѣшнему давленію и утрачивается позже другихъ. Націоналистической политикой создается только атмосфера взаимной вражды и ненависти, задерживается культурное развитіе окраинъ, создается не „единство", а какъ разъ разъединеніе населенія. Нѣтъ, не такими мѣрами, мѣрами принужденія и угнетенія, можетъ создаться въ населеніи сознаніе наднаціональнаго, государственно-русскаго единства, а организаціей условій мирнаго

---

[1]) Ib. 3.

[2]) Собр. Уз. 1905 г., ст. 488.

[3]) См. Докладную записку о задачахъ внутренней политики, въ отношеніи къ украинскому населенію. „Украинская Жизнь", 1915 г., № 8—9, стр. 7.

[4]) Лазаревскій, Русское государственное право, т. 1, стр. 212, Петр. 1913 г.

[5]) О значеніи обученія на природномъ языкѣ учащихся см. В. Чарнолускій, Основные вопросы организаціи школы въ Россіи, главу XIII: языкъ преподаванія и государственный языкъ. С.-Пб. 1909 г.

сожительства народовъ, населяющихъ Россію. Этотъ миръ будетъ возможенъ только тогда, когда 125-ти народностямъ, населяющимъ Россію, будетъ обезпечена, хотя бы въ минимумѣ, національно-культурная свобода и, въ частности, свобода родного языка.

Конечно, споренъ и сложенъ вопросъ о томъ, за кѣмъ—за всей національной группой или за индивидомъ—законодатель долженъ признать національную автономію. Но, намъ кажется, что отвѣтить на этотъ вопросъ коротко и ясно, безъ ограниченій и исключеній, невозможно. Не отказывая нѣкоторымъ націямъ, населяющимъ Россію, въ правѣ на автономію, мы настаиваемъ на обезпеченіи національныхъ интересовъ другихъ путемъ включенія въ число гарантированныхъ Основными Законами правъ индивидуальной свободы права на національность и языкъ. Намъ кажется, что такое рѣшеніе вопроса будетъ соотвѣтствовать политическимъ, культурнымъ и экономическимъ условіямъ русской жизни.

Что касается того обстоятельства, что для охраны и развитія національныхъ особенностей не всегда достаточно только невмѣшательства, но требуется и прямое содѣйствіе публично-правовыхъ органовъ, то разрѣшенію этого вопроса можетъ способствовать реформа мѣстнаго самоуправленія, о которой великороссы мечтаютъ, можетъ-быть, въ большей степени, чѣмъ „инородцы". Въ основу этой реформы, въ интересующемъ насъ сейчасъ отношеніи, должны быть положены слѣдующіе принципы: разграниченіе губерній и уѣздовъ въ соотвѣтствіи съ границами этнографическаго состава населенія, передача въ руки органовъ мѣстнаго самоуправленія дѣла низшаго и средняго образованія, широкое допущеніе союзовъ между ними. При помощи такихъ союзовъ отдѣльныя національности и племена получатъ полную возможность организовывать какія угодно культурно-просвѣтительныя учрежденія [1]).

Развитіемъ установленнаго Осн. Законами принципа свободы языка должно служить обыкновенное текущее законодательство; при чемъ: 1) языкъ преподаванія опредѣляется органами самоуправленія, 2) языкъ дѣлопроизводства послѣднихъ опредѣляется ими самими, 3) ограниченія этой свободы могутъ быть устанавливаемы только закономъ и при томъ—по соображеніямъ не націоналистической политики, а подъ вліяніемъ нерѣдко могущихъ встрѣтиться чисто техническихъ затрудненій; такъ, напр., языкомъ сношеній гражданъ съ центральными учрежденіями

---

[1]) Чарнолускій, Осн. вопросы орган. школы въ Россіи, стр. 34.

долженъ остаться языкъ русскій; значеніе каждаго изъ мѣстныхъ языковъ въ вопросѣ о сношеніяхъ гражданъ съ мѣстными правительственными учрежденіями ограничивается опредѣленной территоріей. Совершенно безъ ограниченій должно остаться право пользоваться роднымъ языкомъ въ общественной жизни. Таково въ общихъ чертахъ можетъ быть разрѣшеніе вопроса о языкѣ. При свѣтѣ разума онъ встаетъ передъ нами, не какъ одна изъ сторонъ темнаго, во многихъ отношеніяхъ ирраціональнаго національнаго вопроса, а какъ одна изъ чисто-техническихъ проблемъ государственнаго управленія.

А. Колесниковъ.

Сельское общество.

Сложность природы той основной административной ячейки, къ которой пріурочена жизнь преобладающей массы русскаго народа, уже отмѣчена въ юридической литературѣ [1]). Но вопросъ еще далеко не исчерпанъ и нуждается въ дальнѣйшей разработкѣ. Ниже мы попытаемся въ сжатомъ, по необходимости, видѣ изложить какъ выводы предшествующаго научнаго изслѣдованія, такъ и тѣ стороны вопроса, которыя нуждаются въ дополнительныхъ разъясненіяхъ.

Современное сельское общество ведетъ свое начало отъ освободительнаго акта 19 февраля 1861 г. Отсюда, конечно, не слѣдуетъ, чтобы до 60-хъ годовъ никакой сельской общественной организаціи не существовало. Подобная организація коренится въ природѣ вещей и предшествовала образованію государства. Тамъ, гдѣ люди живутъ вмѣстѣ или по близости, естественно возникаютъ коллективныя потребности, удовлетвореніе которыхъ требуетъ совмѣстныхъ, планомѣрныхъ, *организованныхъ* усилій, какъ бы проста эта организація ни была. Чѣмъ слабѣе государство и иные коллективы высшаго порядка, тѣмъ шире кругъ коллективныхъ потребностей, которыхъ селенію или группѣ дворовъ приходится удовлетворять собственными силами и средствами. Постройка моста, поддержаніе въ исправности дороги, устройство колодца, установленіе извѣстной организаціи въ тушеніи пожаровъ и борьбѣ съ иными стихійными бѣдствіями

---

[1]) Наиболѣе полная работа принадлежитъ *Цитовичу*, Сельское общество какъ органъ мѣстнаго управленія, 1911 г. Цѣнные матеріалы и соображенія въ *Трудахъ редакціонной комиссіи* по пересмотру законоположеній о крестьянахъ, т. II, СПБ. 1904 г. (Изд. Мин. Вн. Дѣлъ; есть въ продажѣ). См. также *наше* Крестьянское земельное право, 1914 г., стр. 279—301; *Страховскій*, Крестьянскія права и учрежденія, 1904 г.; *Леонтьевъ*, Крестьянское право, 2-е изд. 1914 г.; *Риттихъ*, Крестьянскій правопорядокъ, 1904 г.; послѣдняя работа представляетъ собою сводъ трудовъ мѣстныхъ комитетовъ о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности.

и т. п.—обо всемъ этомъ приходится позаботиться самимъ, если не проявляется заботъ свыше. При отсутствіи государственной власти, ея слабости или удаленности ея агентовъ приходится самимъ позаботиться о томъ, что потомъ составитъ спеціальную домену государства — объ охранѣ безопасности и организаціи примитивнаго суда. Наконецъ, самая хозяйственная дѣятельность требуетъ подчасъ организованныхъ коллективныхъ усилій. Трудно одному справиться съ раздѣлкой лѣса или болота подъ пашню и т. д. На этой почвѣ стала складываться та земельная общность, которая имѣла, впрочемъ, и другіе источники.

Крестьянскіе „міры" существовали уже на зарѣ Московскаго государства. Оно ими вскорѣ воспользовалось, главнымъ образомъ, для раскладки и отбыванія повинностей на началахъ круговой поруки. Послѣдняя еще болѣе скрѣпляла и упрочивала внутреннія связи. Были, разумѣется, попытки внести ту или другую организацію въ деревенскую соціальную жизнь. Попытки эти повторялись и позднѣе, въ XVIII вѣкѣ. Впрочемъ, въ эту пору окончательно закрѣпилось то раздѣленіе крестьянства на разряды съ существенно различнымъ юридическимъ положеніемъ, которое началось много раньше. Этихъ разрядовъ было, въ концѣ-концовъ, довольно много. Различались они между собою во многихъ отношеніяхъ,—по свойству владѣльца земли, на которой крестьяне были водворены, по характеру и содержанію отбывавшихся повинностей и т. д. Но главныхъ разрядовъ было два: крестьяне владѣльческіе или крѣпостные и крестьяне казенные или государственные. Послѣдній разрядъ, составившійся въ свою очередь изъ разныхъ категорій сельскаго населенія, получилъ наименованіе свободныхъ сельскихъ обывателей, водворенныхъ на казенныхъ земляхъ. Разумѣется, „свобода" была очень относительная. Собирались, было, для казенныхъ крестьянъ издать третью жалованную грамоту, но постѣснились—опасались внести смуту въ ряды крѣпостного крестьянства, на которое эта жалованная грамота не распространилась бы.

Помѣщикъ отгородилъ своихъ крестьянъ отъ государства. Казенный крестьянинъ былъ поставленъ къ послѣднему въ непосредственныя отношенія. Съ учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г., когда мѣстное управленіе получило опредѣлительную и устойчивую организацію, казенные крестьяне были ввѣрены вѣдѣнію казенныхъ палатъ, слѣдовательно, учрежденій, вѣдавшихъ доходы казны. Иными словами, для тогдашняго государства крестьяне представляли, главнымъ образомъ, фискальный интересъ. Взглядъ этотъ существовалъ и раньше. Нынѣ можетъ считаться

установленнымъ, что въ концѣ XVIII в. и началѣ XIX в. положеніе казенныхъ крестьянъ было очень тяжелымъ. Императоръ Павелъ назвалъ помѣщиковъ своими лучшими полиціймейстерами. Повидимому, это приходится понимать не только въ ироническомъ смыслѣ. При всѣхъ ужасахъ крѣпостного права, многимъ помѣщикамъ едва ли трудно было додуматься, что тотъ фискальный интересъ, который былъ основнымъ въ ихъ отношеніяхъ къ крѣпостнымъ крестьянамъ, обезпечивался не столько мѣрами устрашенія и жестокости, сколько упорядоченностью, устойчивостью быта крѣпостныхъ и даже наличностью извѣстныхъ „гарантій". Но, самое главное, отгораживая своихъ крестьянъ отъ государства, помѣщикъ отгораживалъ ихъ и отъ многочисленной мѣстной бюрократіи. Въ отношеніи къ послѣдней казенный крестьянинъ оставался беззащитнымъ. Тяжелое положеніе казенныхъ крестьянъ и, главнымъ образомъ, ихъ безконечныя недоимки, неизмѣнно накоплявшіяся, несмотря на крутыя мѣры взысканія, побудили къ концу тридцатыхъ годовъ кореннымъ образомъ измѣнить политику управленія государственными крестьянами. На мѣсто прежняго, неприкрашеннаго фискальнаго интереса или, вѣрнѣе, на ряду съ нимъ, выдвинулась идея „попечительной власти" надъ крестьянами. Эта идея надолго овладѣла нашимъ законодательствомъ и еще чрезъ полвѣка, въ существенно иныхъ условіяхъ, нашла свое сильное и своеобразное выраженіе въ Положеніи 1889 г. о земскихъ начальникахъ. Въ концѣ 30-хъ годовъ казенные крестьяне были изъяты изъ вѣдѣнія учрежденій министерства финансовъ и переданы во вновь учрежденное, спеціально для управленія казенными крестьянами, землями и лѣсами, министерство государственныхъ имуществъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ были изданы подробнѣйшія правила о порядкѣ мѣстнаго управленія казенными крестьянами, въ томъ числѣ и объ управленіяхъ сельскомъ и волостномъ. Послѣднія были организованы на началахъ самоуправленія, съ сильною, впрочемъ, примѣсью инородныхъ началъ. Полицейское государство дало въ этихъ правилахъ одинъ изъ своихъ лучшихъ и интереснѣйшихъ образцовъ; они составлены подъ руководствомъ одного изъ лучшихъ и просвѣщеннѣйшихъ администраторовъ николаевскаго времени — перваго министра государ. имуществъ гр. Киселева [1]). Во всякомъ случаѣ, опытъ примѣненія новыхъ

---

[1]) О дореформенной общественной организаціи казенныхъ крестьянъ см. соотвѣтствующіе законы въ П. С. З. и въ Св. Зак. изд. 1857 г., т. Имѣется работа *Зайцева*, Очерки исторіи самоуправленія государствен-

идей и порядковъ управленія показалъ, что они привели во многихъ отношеніяхъ къ благотворнымъ результатамъ. До реформы 1861 г. получилъ прочную общественную организацію также третій разрядъ крестьянъ—крестьяне удѣльные; къ концу 50-хъ годовъ ихъ было около милліона душъ мужского пола [1]).

Одни помѣщичьи крестьяне не имѣли легальной общественной организаціи. Послѣдняя была несовмѣстима съ самой сущностью вотчинной власти. Однако, какъ ни далеко простирались полномочія помѣщика, они все-таки не были безпредѣльны. „Крещеная собственность“ очень сбивалась на вещь въ юридическомъ смыслѣ, но не была ею всецѣло. Власть помѣщика была ограничена; нельзя было ни убить крестьянина, ни изувѣчить его. Право на повинности также было поставлено въ извѣстные предѣлы, хотя очень зыбкіе. За крестьянами законъ признавалъ семейственныя права, хотя они и перекрещивались крѣпостнымъ правомъ въ нѣкоторыхъ существенныхъ отношеніяхъ. Отношеніе помѣщика къ крестьянину выливались въ форму не только частно-правового отношенія собственника къ вещи. Оно имѣло и публично-правовой характеръ. А здѣсь право связывается и съ обязанностями. Помѣщикъ—въ самомъ дѣлѣ „полицеймейстеръ“. Съ помѣщичьей властью совмѣщены вотчинная полиція и вотчинная юстиція; помѣщикъ также отвѣтственный сборщикъ казенныхъ податей. Въ свое время помѣщики любили называть крестьянъ своими „подданными“ и здѣсь мы имѣемъ дѣло не съ одной аллегоріей. Публично-правовыя обязанности помѣщика въ отношеніи къ подвластному ему населенію имѣли опору въ законѣ и были снабжены извѣстной санкціей. Взятіе имѣнія въ опеку вызывалось не только обстоятельствами, влекущими за собою умаленіе гражданской правоспособности, но и „злоупотребленіемъ“ помѣщичьей властью; здѣсь смѣняли дурного полицеймейстера и назначали на его мѣсто другого. Если искать параллелей крѣпостной вотчинной власти, то мы нашли бы ее въ современномъ прусскомъ и саксонскомъ Gutsbezirk'ѣ, вотчинномъ округѣ. Количественная разница здѣсь огромна; но принципъ организаціи, въ сущности, одинъ и тотъ же [2]). Практически вот-

---

ныхъ крестьянъ, 1912 г.—См. также подробные обзоры русской исторіи XIX в. и крестьянской реформы 60-хъ годовъ, гдѣ указана предшествующая литература.

[1]) Эта организація также изложена во II т. Св. Зак. изд. 1857 г.

[2]) Самая слабая сторона крѣпостного строя заключалась въ томъ, что ограниченія помѣщичьей власти и ея обязанности не были обставлены надлежащими гарантіями. Крестьяне не только не имѣли право

чинная организація въ крѣпостное время была очень разнообразна. Въ нѣкоторыхъ крупныхъ имѣніяхъ выработалась очень сложная и развитая организація, съ „министрами“ при господской конторѣ, съ подробными регламентами. Образовывалось обширное вотчинное „законодательство“. Великій полководецъ Суворовъ имѣлъ, напримѣръ, большую охоту къ творчеству въ этой области. Въ мелкихъ имѣніяхъ, у какой-нибудь Коробочки,— а ихъ много было на Руси,—дѣло обстояло много проще. При частомъ въ дореформенное время абсентеизмѣ, помѣщикъ нерѣдко ввѣрялъ свою власть или наиболѣе хлопотливыя ея функціи приказчику, управителю, старостѣ. Нерѣдко передавалъ ее самому крестьянскому міру, ограничиваясь полученіемъ оброка. Тогда естественно складывалось достаточно свободное мірское самоуправленіе, содержаніе и организація котораго опредѣлялись обычаемъ, сосѣдними примѣрами, мѣстными условіями, тяжестью повинностей и, наконецъ, природою вещей.

Въ непосредственныя отношенія съ крѣпостными крестьянами государство вступало очень рѣдко. Тяжкія преступленія подлежали юрисдикціи государственнаго суда. Повинности, рекрутская и др., также вовлекали крестьянъ въ ближайшія отношенія къ государству, хотя и здѣсь не обходилось безъ сильной посреднической роли помѣщика. На послѣдняго было, между прочимъ, возложено попеченіе о „благосостояніи“ своихъ крестьянъ. Онъ долженъ былъ удерживать крестьянъ отъ нищенства, и эта обязанность санкціонировалась угрозою штрафа. Но хроническія недороды и неурожаи заставляли и правительство принимать мѣры къ обезпеченію населенія продовольствіемъ. Однако, и здѣсь нельзя было обойтись безъ посредничества помѣщиковъ, хотя оно нерѣдко вело къ тому, что правительственныя воспособленія получали иное назначеніе. Помѣщикъ отгородилъ крестьянина отъ государства и его непосредственныхъ слугъ—бюрократіи. И среди многихъ причинъ освободительной реформы не послѣднюю роль сыграла конкурренція между усилившейся бюрократіей и даровыми полицеймейстерами, вступавшими въ должность по праву наслѣдованія или благопріобрѣтенія [1]).

жалобы, но жалоба на помѣщика, внѣ всякой зависимости отъ ея основательности, признавалась деликтомъ, влекущимъ за собою суровую кару. Единственной гарантіей былъ надзоръ попечительнаго начальства, главнымъ образомъ, предводителей дворянства.

[1]) Юридическая природа крѣпостного строя еще ждетъ своего изслѣдователя. Мало собрано матеріаловъ и для точной массовой картины эпохи, предшествующей реформѣ 60-хъ годовъ. Между тѣмъ, то и другое,

Отмѣна крѣпостного права ставила передъ законодателемъ очень сложную и трудную задачу. Рѣчь шла не о какомъ-либо наростѣ на русской жизни, который предстояло лишь отсѣчь. Крѣпостное право было фундаментомъ русской жизни; это былъ своеобразный строй управленія. Его нельзя было просто уничтожить, отмѣнить, оставивъ вмѣсто него пустое мѣсто. Его предстояло замѣнить другимъ. Предстояло *преобразовать* строй крестьянскаго быта; на мѣсто негоднаго стараго надо было поставить нѣчто новое. Законодательная работа творцовъ реформы поражаетъ своею обширностью. Въ общей сложности, въ Положеніяхъ 19 февраля—1986 статей. Это одинъ изъ крупнѣйшихъ кодексовъ, и надо изумляться той огромной работѣ, которая была выполнена среди острой борьбы въ короткій срокъ (около 3-хъ лѣтъ).

Передъ реформаторами стали двѣ различныя задачи:

Во-первыхъ, какъ ни плохи были даровые вотчинные администраторы, они все-таки были и избавляли государство отъ огромной массы заботъ въ сферѣ „ближайшаго" управленія и суда. Не малую услугу оказывалъ помѣщикъ и въ качествѣ дарового сборщика казенныхъ податей. Съ отмѣной крѣпостного права отпали публично-правовыя функціи помѣщика, но не отпали самыя функціи. Напротивъ, значеніе ихъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ усиливалось. Ликвидація крѣпостныхъ отношеній въ сферѣ землевладѣнія была сопряжена съ сильнымъ возрастаніемъ повинностей. Организація сбора ихъ пріобрѣла первенствующую важность. Мысли о томъ, что за упраздненіемъ прежнихъ „должностныхъ лицъ", надлежало для прежнихъ и вновь народившихся функцій въ сферѣ суда, управленія и сбора податей образовать армію чиновниковъ, — даже не возникало. Съ самаго начала законодательной работы было рѣшено эти функціи возложить на самихъ крестьянъ, на началахъ организаціи общественнаго самоуправленія. Примѣры послѣдняго были налицо. Киселевская организація имѣла уже двадцатилѣтній опытъ; въ ней обнаружились недостатки, которые были учтены.

независимо отъ теоретическаго интереса, имѣетъ и большую практическую важность. Реформа слишкомъ многое принесла въ пореформенное время изъ крѣпостной эпохи. Безъ изученія послѣдней трудно отдать себѣ отчетъ и во многихъ частяхъ реформы и послѣдующихъ судьбахъ крестьянства. Нынѣ можетъ считаться установленнымъ, что съ 19 февраля крестьянство не ощутило разительной перемѣны. Радужныхъ ожиданій реформы, во всякомъ случаѣ, не оправдала. Послѣдующія десятилѣтія не явили радостныхъ картинъ.

Имѣлся опытъ общественной организаціи удѣльныхъ крестьянъ и помѣщичьихъ въ нѣкоторыхъ экономіяхъ. У редакціонныхъ комиссій были и свѣдѣнія объ организаціи крестьянъ въ иностранныхъ государствахъ, а нѣкоторые члены комиссій очень подробно изучали судьбы крестьянскаго дѣла на Западѣ. Такимъ образомъ, составители Положеній могли безъ особыхъ затрудненій начертать планъ общественной организаціи управленія крестьянами. Идеи мѣстнаго самоуправленія были достаточно популярны въ эпоху великихъ реформъ. Соотвѣтствіе крестьянскаго самоуправленія видамъ правительства достигалось организаціей надзора и иными средствами.

Но передъ реформой стояла еще вторая задача, болѣе трудная — надо было надѣлить крестьянъ землею. Трудность возникала прежде всего изъ того, что, съ одной стороны, свободныхъ казенныхъ запасовъ земли не было, и, слѣдовательно, пришлось надѣлять крестьянъ изъ земель помѣщиковъ, но нельзя было предоставить всецѣло усмотрѣнію послѣднихъ размѣры и условія надѣленія. Съ другой стороны, очень не хотѣлось колебать принципъ „священной“ неприкосновенности частной собственности и вступать на путь „споліаціи“, въ чемъ упрекали реформаторовъ ихъ противники. Въ конечномъ итогѣ, былъ выбранъ средній путь, при которомъ „священная“ собственность, несомнѣнно, пострадала, и установлена слѣдующая схема надѣленія. Каждый помѣщикъ обязанъ надѣлить своихъ крестьянъ изъ своего имѣнія. Размѣры и условія надѣленія опредѣляются закономъ. Надѣлъ остается въ собственности помѣщика, но отводится крестьянамъ въ постоянное пользованіе, за которое они ежегодно отбываютъ въ пользу помѣщика опредѣленныя повинности. Надѣлъ можетъ быть переданъ въ собственность крестьянъ, но не иначе какъ съ согласія или по требованію помѣщика. Условіемъ такой передачи является выкупъ, т.-е. уплата помѣщику капитальной стоимости надѣла, исчисляемой на основаніяхъ, указанныхъ въ законѣ. Казна выдаетъ крестьянамъ ссуду для единовременной расплаты съ помѣщикомъ. Крестьяне возвращаютъ эту ссуду казнѣ въ разсрочку. До выплаты долга казнѣ надѣлъ поступаетъ въ залогъ казнѣ, но ограниченія, вытекающія изъ залога, опредѣляются не общими нормами гражданскихъ законовъ, а спеціальными правилами (Положенія о выкупѣ), ограничивающими не только права крестьянъ по имуществу, но и ихъ личную свободу. По уплатѣ выкупного долга всѣ эти спеціальныя ограниченія отпадаютъ. Такимъ образомъ, освобожденнымъ крестьянамъ предстояло послѣдовательно пройти

три статуса: 1) состояніе временно-обязанныхъ крестьянъ (право постояннаго пользованія на надѣлъ; ежегодная уплата помѣщику оброка и отбываніе барщины въ его пользу); 2) состояніе крестьянъ-собственниковъ, обремененныхъ выкупнымъ долгомъ казнѣ (съ момента выкупа); 3) состояніе крестьянъ-собственниковъ, свободныхъ отъ выкупнаго долга и связанныхъ съ нимъ ограниченій. Эти три статуса оказали свое существенное вліяніе на строй сельскаго общества. Чтобы не перебивать изложенія, отмѣтимъ здѣсь же, что чрезъ двадцать лѣтъ, по закону 1881 г., выкупъ оставшихся невыкупленными надѣловъ былъ сдѣланъ обязательнымъ, въ отношеніи какъ крестьянъ, такъ и помѣщиковъ, и, такимъ образомъ, состояніе временно обязанныхъ крестьянъ было прекращено [1]). По закону 3 ноября 1905 г. оставшаяся неуплаченною часть выкупнаго долга была сложена съ 1 января 1907 года; такимъ образомъ прекратилось второе состояніе крестьянъ [2]).

Въ сложномъ и длительномъ процессѣ поземельнаго устройства надо было найти соотвѣтствующихъ субъектовъ. Однимъ изъ нихъ былъ помѣщикъ. Кого надлежало выбрать со стороны крестьянъ? Если бъ выборъ палъ на каждаго крестьянина въ отдѣльности или даже на каждую крестьянскую семью, то поземельное устройство распылилось бы на милліоны дѣлъ, которыя, вѣроятно, не были бы приведены къ окончанію и до сего дня. Очевидно, надѣленіе надо было пріурочить къ организованнымъ группамъ крестьянъ. Слѣдовательно, и надѣленіе влекло законодателя къ мысли о необходимости группировки крестьянъ по обществамъ.

Въ эту сторону влекли его и другія соображенія. Законодатель стоялъ передъ исключительной по грандіозности задачей. Слишкомъ естественны были стремленія ее сузить, ограничить. Здѣсь должна была замѣтно сказаться и бюрократическая атмосфера реформы. Въ трудахъ составителей Положеній легко. Замѣтить одну основную тенденцію—не перестраивать заново всю крестьянскую жизнь, не выходить за предѣлы того, что вытекаетъ изъ ближайшихъ задачъ реформы, не сопровождать реформы слишкомъ крутой и ощутительной ломкой всего существующаго. Предстояло уничтожить владѣніе душами и отмѣнить

---

[1]) Въ закавказскихъ губерніяхъ оно сохранилось до послѣднихъ лѣтъ.

[2]) Оно сохранилось для тѣхъ многочисленныхъ разрядовъ крестьянъ, которые получили поземельное устройство по особымъ законамъ, изданнымъ послѣ 60-хъ годовъ; сюда вошли почти всѣ обширныя окраины.

помѣщичью власть; вѣрнѣе, отставить носителя этой власти. За предѣлы того, что непосредственно изъ этихъ задачъ проистекаетъ, законодатель шелъ очень неохотно. Поэтому и случилось, что реформа 19 февраля не внесла въ крестьянскій строй значительныхъ перемѣнъ. Въ дореформенное время помѣщикъ имѣлъ право представить крестьянина въ распоряженіе правительства для ссылки въ Сибирь. Реформа лишила помѣщика этого права, но не уничтожила самаго института подобной ссылки; право высылки порочныхъ членовъ перешло на крестьянское общество. До реформы помѣщикъ могъ подвергать крестьянина тѣлесному наказанію; реформа этого права не уничтожила, а передала лишь его органамъ крестьянскаго управленія и т. д., и т. д. Въ сферѣ земельныхъ отношеній стремленіе внести въ существующій укладъ возможно меньше перемѣнъ нашло себѣ не менѣе разительное выраженіе. Прежде всего оно отразилось на размѣрахъ надѣленія. Было рѣшено, въ видѣ общаго правила, передать крестьянамъ въ надѣлы то самое количество земли, которое имъ предоставлялъ помѣщикъ въ каждомъ данномъ имѣніи при крѣпостномъ правѣ. Затѣмъ надѣлъ отводился въ томъ самомъ мѣстѣ, гдѣ была крестьянская пашня въ крѣпостную эпоху. Въ эту эпоху крестьянская пашня зачастую была перемѣшана съ барской. Въ отдѣленіи ихъ тогда не было особенной надобности: та и другая принадлежала помѣщику и обрабатывалась однѣми и тѣми же силами. Сохраненіе крестьянской земли на прежнемъ мѣстѣ означало и сохраненіе прежней перемѣшанности. Отсюда получилась та знаменитая чрезполосица между крестьянскими и помѣщичьими землями, которая достигала порою удручающей дробности и которая не распутана во многихъ мѣстахъ до сихъ поръ. Число примѣровъ сохраненія стараго уклада можно было бы увеличить во много разъ. Мы остановимся здѣсь только на томъ, что имѣетъ ближайшее отношеніе къ строю крестьянскаго общества.

Еще до реформы было извѣстно, что крестьяне, если обладали хотя нѣкоторой автономіей, пользовались землею не на индивидуалистическомъ принципѣ, не строго обособленно, а совмѣстно, на началахъ земельной общности. Формы общности и ея содержаніе были чрезвычайно разнообразны. Одною изъ нихъ, распространенной въ великороссійскихъ губерніяхъ, была община. Такъ называется тотъ порядокъ землепользованія, при которомъ размѣры земельнаго обладанія двора опредѣляются не тѣмъ, что дворъ пріобрѣлъ или получилъ по наслѣдству, а разверсткою общества. Оно имѣетъ право распредѣлять землю по

тому или иному разсчету, имъ самимъ выбранному, а также періодически перераспредѣлять землю, съ сохраненіемъ или измѣненіемъ разверсточной единицы (количественный передѣлъ). Въ западныхъ губерніяхъ и Малороссіи общины не было. Землепользованіе дворовъ здѣсь индивидуализировалось (подворное землепользованіе). Каждый дворъ имѣлъ опредѣленное количество земли и передавалъ его своимъ преемникамъ. Общество не могло это количество измѣнить. Однако, и въ названныхъ губерніяхъ существовала земельная общность. Въ наиболѣе рѣзкой формѣ она примѣнялась въ отношеніи угодій, которыя не были раздѣлены между дворами—выгоны, лѣса, покосы, воды, болота. Но общность имѣла мѣсто и въ пашнѣ, которая была распредѣлена между дворами для индивидуальнаго хозяйствованія. Здѣсь общность вытекала изъ факта дробной мелкой чрезполосности. Въ ея условіяхъ пастьба по пару и жнивью была возможна только при одинаковомъ веденіи хозяйства всѣми, одинаковомъ сѣвооборотѣ и т. д. Была, слѣдовательно, надобность въ общественной власти, которая бы все это регулировала. Проявлялась земельная общность и въ иныхъ формахъ. Въ эпоху подготовки реформы много спорили о преимуществахъ и недостаткахъ разныхъ формъ землевладѣнія. Законодатель рѣшилъ оставить тѣ формы, которыя существовали, предоставивъ дальнѣйшую эволюцію ихъ „естественному ходу вещей“. Но земельная общность требовала соотвѣтственныхъ обществъ, соотвѣтственной общественной организаціи.

Такимъ образомъ, съ разныхъ сторонъ выдвигалась необходимость объединенія крестьянъ въ общества. Этого требовала, во-первыхъ, организація „ближайшаго“ управленія и суда и, во-вторыхъ, порядокъ группового надѣленія крестьянъ и сохраненіе тѣхъ внутреннихъ связей между ними, которыя выливались въ разныя формы земельной общности. Возникалъ вопросъ, можно было ли для всѣхъ этихъ задачъ образовать одно крестьянское общество, или различныя задачи требовали пріуроченія ихъ къ разнымъ группировкамъ. Редакціонныя комиссіи съ самаго начала своихъ работъ склонились къ второму рѣшенію. Въ самомъ дѣлѣ, земельная проблема требовала группировки крестьянъ по помѣстьямъ (помѣстный принципъ) и по тѣмъ земельнымъ общностямъ, которыя существовали, какъ бы причудливы онѣ ни были (принципъ совмѣстности землепользованія). Перемѣшивать крестьянъ разныхъ помѣщиковъ было уже потому невозможно, что условія надѣленія въ каждомъ имѣніи были индивидуальны. Въ двухъ имѣніяхъ, находившихся ря-

домъ, крестьяне получали надѣлъ въ разномъ количествѣ (на душу), за разную плату; различны были и выкупные сроки, такъ какъ съ 1861 по 1881 г. самый приступъ къ выкупной операціи зависѣлъ отъ помѣщика. Съ другой стороны, задачи управленія и суда не могли учитывать всей пестроты имѣній по ихъ размѣру, расположенію и т. п. Для этихъ задачъ требовался компактный округъ, извѣстнаго размѣра, извѣстной численности населенія. Такимъ образомъ, съ самаго начала работъ редакціонныхъ комиссій была принята организація двойного ряда крестьянскихъ обществъ. Она вылилась въ одной изъ коренныхъ статей Общаго Положенія, по которой „крестьяне составляютъ, по дѣламъ хозяйственнымъ, сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда соединяются въ волости. Въ каждомъ сельскомъ обществѣ и въ каждой волости завѣдываніе общественными дѣлами предоставляется міру и его избраннымъ" (ст. 17 въ Общ. Пол. 1861 г.). Подъ хозяйственными дѣлами разумѣлись земельныя и тѣсно съ ними связанныя. Такимъ образомъ, сельское общество мыслилось сначала какъ земельный союзъ.

Уже въ этихъ предѣлахъ образованіе сельскихъ обществъ было сопряжено съ немалыми трудностями. Общество было призвано служить единицей, къ которой пріурочивалась вся операція надѣленія, и, слѣдовательно, всѣ возникавшія отсюда отношенія крестьянъ къ помѣщику и, затѣмъ, къ залогодержателю—казнѣ. Это требовало обоснованія сельскаго общества на помѣстномъ принципѣ, нашедшемъ себѣ выраженіе въ прим. 1 къ ст. 48 Общ. Пол. [1]), по которому сельское общество составляется изъ крестьянъ, водворенныхъ на землѣ одного помѣщика. Но внутренняя земельная общность, которую также было призвано обслуживать сельское общество, далеко не всегда совпадала съ помѣстьями. Расхожденіе случалось въ двухъ направленіяхъ. Во-первыхъ, въ крупныхъ имѣніяхъ, вмѣщавшихъ въ себѣ нѣсколько селеній, послѣднія иногда были обособлены въ земельномъ отношеніи и не связаны общею земельною совмѣстностью. Во-вторыхъ, бывало, что крестьяне разныхъ помѣщиковъ были связаны земельною общностью. Это могло случиться, когда одна деревня когда-то перешла, напримѣръ, по наслѣдству, къ нѣсколькимъ владѣльцамъ, которые при раздѣлѣ оставили вспомогательныя угодья въ общемъ владѣніи, а пашню раздѣлили

[1]) Во всѣхъ случаяхъ цитированія Положеній о сельскомъ состояніи имѣется въ виду, если не сдѣлано оговорокъ, послѣднее изданіе 1902 г. съ его продолженіями.

чрезполосно, съ сохраненіемъ общаго выпаса и одинаковаго сѣвооборота, Та же картина должна была получиться и у освобожденныхъ крестьянъ.

Въ дальнѣйшемъ редакціонныя комиссіи отступили отъ принятаго ими начала. Волости были запроектированы въ слишкомъ крупномъ размѣрѣ и перестали быть органами *ближайшаго* управленія. По необходимости, пришлось возложить нѣкоторыя задачи послѣдняго на органы сельскаго общества. На сельскаго старосту былъ возложенъ рядъ функцій, относящихся къ полиціи безопасности. Сельскій сходъ былъ уполномоченъ заботиться о благоустройствѣ, призрѣніи, обученіи грамотѣ, о продовольствіи, о нѣкоторыхъ дѣлахъ, связанныхъ съ рекрутскою повинностью. Сельское общество перестало быть только земельной организаціей и превратилось также въ низшій органъ коммунальнаго управленія.

Это превращеніе повело къ дальнѣйшимъ осложненіямъ. Задачи управленія роковымъ образомъ потребовали и соотвѣтственнаго приспособленія къ нимъ состава и территоріи общества. Законъ постановляетъ, что крестьяне малыхъ имѣній, если живутъ въ селеніи, принадлежащемъ разнымъ владѣльцамъ, или хотя и въ отдѣльныхъ разнопомѣстныхъ поселкахъ, но не въ дальнемъ одни отъ другихъ разстояніи, соединяются въ одно сельское общество, либо присоединяются къ другимъ обществамъ (прим. 1 къ ст. 48 Общ. Пол.). Само собою разумѣется, что такое соединеніе или присоединеніе нисколько не устраняло земельной обособленности объединенныхъ группъ. Мы уже указали, почему земельное объединеніе было невозможно. Возникалъ вопросъ, какой же организаціей обслуживались въ описанномъ случаѣ интересы, вытекавшіе изъ земельной общности; ея органами не могли быть сельскій сходъ и сельскій староста. Здѣсь пришлось распутываться практикѣ. Она пришла къ признанію особыхъ *селенныхъ* или *частныхъ сходовъ*, въ составѣ крестьянъ, связанныхъ земельною общностью или владѣющихъ землею отдѣльно. Этому сходу надлежало вѣдать дѣла, возникающія изъ совмѣстности землепользованія. Стали говорить объ особыхъ, *селенныхъ, земельныхъ обществахъ*, въ отличіе отъ сельскаго. Послѣднее, при наличности первыхъ, вовсе перестало быть земельной организаціей, т.-е. тѣмъ, чѣмъ его предполагалъ сдѣлать законодатель, и превратилось въ чисто-административную организацію. И если принять въ расчетъ, что случаи расхожденія административной и земельной группировки крестьянъ весьма нерѣдки и, напротивъ, въ нечерноземныхъ губерніяхъ, весьма

часты, то правильнѣе признать, что сельское общество является административной организаціей, съ которой, въ видѣ исключенія, совмѣщается земельная общность. Впослѣдствіе земельное общество получило частичное признаніе въ законѣ. Въ 1899 г., съ изданіемъ новаго Положенія о порядкѣ взиманія окладныхъ сборовъ, было постановлено, что въ сельскихъ обществахъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ, имѣющихъ отдѣльное владѣніе землею, селеній или частей селеній, раскладка окладныхъ сборовъ между домохозяевами и принятіе мѣръ къ взысканію этихъ сборовъ производится селеннымъ сходомъ подлежащаго селенія или части (ст. 71 Общ. Пол.). Въ слѣдующемъ году на селенные сходы возложены нѣкоторыя функціи, связанныя съ продовольственнымъ дѣломъ, которое едва ли представляется дѣломъ, возникающимъ изъ земельной общности. Коренная компетенція селеннаго схода въ этой послѣдней области вовсе не опредѣлена въ законѣ. Здѣсь крестьянству приходится руководствоваться колеблющейся, отрывочной и не всегда опредѣлительной сенатской практикой.

Въ качествѣ низшей единицы общаго управленія, сельское общество не представляетъ, въ принципѣ, какихъ-либо особенностей и, по своей юридической структурѣ, вполнѣ совпадаетъ съ соотвѣтствующими организаціями на Западѣ, съ городскимъ управленіемъ, съ высшими коммунальными союзами (волостью, земствами). Но такъ какъ сельское общество было задумано какъ земельный союзъ, а не какъ организація „ближайшаго" управленія, то a priori можно ожидать, что именно съ точки зрѣнія послѣдняго многое обстоитъ неблагополучно. И дѣйствительно, въ литературѣ и въ неосуществленныхъ законодательныхъ проектахъ достаточно разъяснено, какіе многочисленные недуги препятствуютъ сельскому обществу хоть сколько-нибудь сносно осуществлять довлѣющія ему многоразличныя задачи общаго управленія. Достаточно сказать, что его организація остается тою же, какъ полъ-вѣка тому назадъ, когда весь крестьянскій статусъ былъ существенно иной, чѣмъ нынѣ.

Значительно менѣе обслѣдованной оказалась въ научной литературѣ вторая коренная природа сельскаго общества, сущность его какъ земельнаго союза. Содержаніе послѣдняго обыкновенно сливается съ понятіемъ общины, какъ особаго строя землеобладанія. Мы уже указывали, что такое отождествленіе невѣрно, такъ какъ институтъ сельскаго общества былъ распространенъ и на западные районы Россіи, гдѣ установилась не общинная, а существенно иная форма владѣнія—подворное вла-

дѣніе. Отождествленіе сельскаго общества и общины имѣетъ нѣкоторое основаніе развѣ въ томъ, что, проектируя сельское общество, составители Положеній 1861 г. имѣли, конечно, въ виду ту форму владѣнія, которая была господствующею въ великороссійскихъ губерніяхъ. Съ этой стороны, можетъ быть, умѣстно поставить вопросъ объ обществѣ какъ носителѣ общиннаго владѣнія.

Объ общинѣ написано очень много. Въ особенности много ею занимались съ экономической и соціально-политической точекъ зрѣнія. Но въ соотвѣтствующихъ трудахъ общинѣ даются столь широкія очертанія, что для юриста она утрачиваетъ всякую опредѣлительность. Занимались общиной и цивилисты, но и здѣсь результаты получились не особенно утѣшительные. По крайней мѣрѣ, общепризнанной юридической конструкціи мы не имѣемъ, а имѣющіяся конструкціи сплошь и рядомъ отсѣкаютъ, какъ непріемлемыя, нѣкоторыя существенныя части той общины, которая существуетъ въ дѣйствительности [1]). Возникаютъ сомнѣнія, возможно ли вообще дать удовлетворительную цивилистическую конструкцію общины.

Эти сомнѣнія усугубляются тѣмъ, что хотя нѣкоторые вопросы, связанные съ общиннымъ владѣніемъ, отнесены къ компетенціи гражданскаго суда, но важнѣйшіе акты, касающіеся общиннаго владѣнія, квалифицируются въ положительномъ правѣ какъ акты административные или административно-юрисдикціонные. Сюда относятся, напримѣръ, акты о признаніи за даннымъ лицомъ права на надѣлъ въ данномъ обществѣ, акты передѣла какъ общаго, такъ и частнаго, акты выхода изъ общины и прекращенія общины, вѣрнѣе, замѣны ея индивидуалистическою формой владѣнія (подворно-чрезполоснымъ, отрубнымъ, хуторскимъ).

Въ специфическихъ условіяхъ нашего прошлаго и нашей дѣйствительности, отнесеніе того или иного акта къ сферѣ управленія и изъятіе его изъ юрисдикціи гражданскаго суда, само по себѣ, еще немного значитъ; внутренняя юридическая природа акта отъ этого не измѣнится. Но нельзя не отмѣтить, что въ распредѣленіи разныхъ явленій, связанныхъ съ общиной, между областями управленія и частнаго права чувствуется довольно устойчивая, послѣдовательная система, хотя и не осознанная ни законодателемъ, ни сенатской практикой; по крайней мѣрѣ, ни въ послѣдней, ни въ законодательныхъ матеріалахъ мы не нашли

---

[1]) Объ этомъ наше Крестьян. земельн. право, стр. 73—77.

принципіальныхъ разсужденій по этому поводу. Ясно можно замѣтить, что все, что истекаетъ изъ самаго существа общины, изъ ея *землераспредѣлительной функціи*, отнесено къ области управленія. Намъ представляется, что въ этомъ есть извѣстный смыслъ и что здѣсь проявилась одна изъ стародавнихъ тенденцій русской аграрной политики.

Припомнимъ, что еще со временъ Московскаго государства земельное обезпеченіе сельскаго населенія считалось у насъ одной изъ важнѣйшихъ государственныхъ задачъ. Отсюда, конечно, далеко до признанія существованія особаго „субъективнаго права“ каждаго сельскаго обывателя на надѣленіе землею. Далеко не только потому, что такого права не было превозглашено, но и потому, что гораздо сильнѣе здѣсь сказывалась обратная сторона права. Каждый россійскій обыватель долженъ тянуть государево тягло; каждый крестьянинъ долженъ тянуть довлѣющее ему земледѣльческое тягло, а для этого государство должно дать ему землю. Такъ или иначе, положительно необозримы всѣ тѣ многочисленныя и разнообразныя мѣры, которыя на протяженіи нѣсколькихъ вѣковъ принимались государствомъ для снабженія землею сельскаго населенія и обезпеченія за нимъ этой земли. Здѣсь проявилось одно изъ крупныхъ, яркихъ, своеобразныхъ и непрерывныхъ теченій русской исторіи. Еще незадолго до преобразованій 60-хъ годовъ, киселевская реформа управленія государственныхъ крестьянъ, о которой мы говорили выше, была сопровождена огромнѣйшей земельной реформой, существенной частью которой было надѣленіе малоземельныхъ и безземельныхъ крестьянъ на мѣстахъ ихъ водворенія или путемъ переселенія на окраины. Съ 60-хъ годовъ, по примѣру помѣщичьихъ крестьянъ, у насъ началась длинная полоса „надѣленій“ разнообразнѣйшихъ разрядовъ сельскаго населенія, не закончившаяся до нынѣшняго времени. На началахъ устройства безземельныхъ и малоземельныхъ было построено у насъ переселеніе на свободныя казенныя земли въ Сибири и на другія окраины. Для той же цѣли былъ учрежденъ въ 80-хъ годахъ Крестьянскій банкъ. Та же задача была поставлена той отрасли казеннаго хозяйства, къ которой пріурочена эксплуатація казенныхъ земель въ Россіи и т. д. Только событія 1905 — 1906 гг., когда крестьянство слишкомъ явно и рѣзко обнаружило свои вождѣленія на помѣщичьи земли, былъ сдѣланъ крутой поворотъ въ иную сторону. Во многихъ аграрныхъ мѣропріятіяхъ послѣдняго времени чувствуется, помимо всего прочаго, стремленіе внѣдрить въ крестьянство идею о томъ, что у него нѣтъ

права на надѣленіе и что соотвѣтствующей обязанности государства не существуетъ. Однако, вѣковыя исконныя традиціи дѣлаютъ свое дѣло, и трудно отъ нихъ совсѣмъ отказаться. Еще недавно мы прочитали въ газетахъ, что въ сферахъ, желающихъ рѣшительно покончить съ идеями „надѣленія", подумываютъ о способахъ земельнаго обезпеченія безземельныхъ солдатъ—участниковъ нынѣшней войны. Образно мы могли бы сказать, что надѣленіе крестьянъ землею было у насъ издавна непремѣннымъ service public, если бъ этотъ терминъ удобно было примѣнять къ разнообразнымъ операціямъ, разбросаннымъ по самымъ разнообразнымъ учрежденіямъ. Во всякомъ случаѣ, въ серединѣ XIX в. мы были всецѣло во власти идеи надѣленія. Въ реформѣ 60-хъ годовъ снабженіе освобожденныхъ крестьянъ землею, обезпеченіе ихъ земельнаго быта было однимъ изъ краеугольныхъ камней реформы. Ради него пошли на крайнюю и непріятную мѣру—принудительное, въ конечномъ счетѣ, отобраніе извѣстнаго количества земли у помѣщиковъ. Пріурочить надѣленіе къ отдѣльнымъ дворамъ было, по разнымъ причинамъ, и затруднительно, и нежелательно. Надо было пріурочить его къ обществамъ. Послѣднія можно было построить на началахъ частнаго права. Но не соотвѣтствовали ли болѣе начала публичнаго права всѣмъ традиціямъ русской аграрной политики, всему духу реформы?

Съ точки зрѣнія этихъ началъ дѣло могло бы представиться въ слѣдующемъ видѣ. Государство приняло на себя обязанность по обезпеченію крестьянъ землею. Эта обязанность была возложена на сельскія общества какъ на органы государства, которымъ для исполненія ея были предоставлены соотвѣтствующія средства въ видѣ надѣльныхъ земель. Образовалась особая публичная служба, въ строгомъ смыслѣ этого понятія, и эта служба пріурочена къ сельскимъ обществамъ. Съ этой точки зрѣнія получаетъ оправданіе квалификація всѣхъ важнѣйшихъ актовъ, связанныхъ съ общиннымъ владѣніемъ, какъ актовъ, относящихся къ области управленія, а права на надѣлъ со стороны отдѣльныхъ членовъ общества—какъ субъективнаго публичнаго права. Не представляется ли приведенная концепція болѣе подходящей къ общинному владѣнію? Правда, власть сельскаго общества по отношенію къ надѣльной землѣ отливается въ форму частнаго права (сначала право постояннаго пользованія, потомъ—право собственности). Но вѣдь въ такія же формы отливаются права подлежащихъ лицъ и учрежденій на улицы, дороги разныхъ категорій, площади, крѣпости, поля орошеній городскихъ канализацій и т. д. Однако, функціонированіе

этихъ вещей, если даже отрицать наличность въ нашемъ правѣ особой публичной собственности, относятъ къ области публичнаго права. При общинномъ владѣніи каждый членъ общества участвуетъ въ расходахъ по пріобрѣтенію общественнаго надѣла и имѣетъ притязаніе къ обществу на извѣстный земельный пай. Но при распредѣленіи земли между своими сочленами общество можетъ не считаться ни этими взносами, ни съ переходомъ паевъ по наслѣдству, ни съ взаимными, между членами, переуступками паевъ и въ правѣ руководствоваться только потребностями или производительными силами отдѣльныхъ дворовъ, т.-е. съ нуждою въ землѣ и возможностью эксплуатировать ее собственными силами. Можно ли подобный строй удовлетворительно объяснить съ частно-правовой точки зрѣнія?

Съ 1906 г. наше законодательство стало въ рѣзко враждебное отношеніе къ общинѣ и приступило въ широкихъ размѣрахъ къ индивидуализаціи крестьянскаго землевладѣнія. Характерно, что это совпало съ переходомъ крестьянъ въ третій, послѣвыкупной статусъ. Община нынѣ разрушается, крестьянское общество лишается землераспредѣлительной власти, общинный порядокъ владѣнія смѣняется подворно-чрезполоснымъ или отрубнымъ. Но земельное общество вслѣдствіе этого не исчезаетъ. Мы уже говорили, что оно имѣетъ мѣсто и при подворно-чрезполосномъ владѣніи. Къ земельному обществу здѣсь пріурочивается та общность, которая проистекаетъ изъ внутренней чрезполосности, изъ нераздѣленности нѣкоторыхъ вспомогательныхъ угодій. При переходѣ къ отрубному владѣнію исчезаетъ общность, проистекающая изъ чрезполосности, но сплошь и рядомъ остаются нераздѣленными лѣса, болота, выгоны, воды и т. п. Земельное общество не исчезаетъ и при наиболѣе радикальной индивидуализаціи крестьянскаго землевладѣнія. При этомъ можно подмѣтить различныя функціи этого общества.

Во-первыхъ, къ нему пріурочивается административное имущество, которое по самому своему назначенію не можетъ быть въ частномъ обладаніи—улицы, дороги, площади, участки подъ школой и другими общественными зданіями и т. п. Къ сожалѣнію, современная землеустроительная практика не исходитъ изъ этого начала и превращаетъ подобные участки въ наименѣе подходящую для нихъ форму — въ общую долевую собственность [1]). Затѣмъ, къ земельному обществу пріурочиваются угодья

---

[1]) Объ этомъ см. нашу статью въ „Юрид. Вѣстникѣ" 1915 г., кн. III, „Отрубное владѣніе и условія его образованія".

частно-хозяйственнаго значенія, если остаются нераздѣленными или вообще не могутъ быть раздѣлены. Далѣе, къ нему же причисляются выморочные участки и мірскія оброчныя статьи. Наконецъ, новѣйшее аграрное законодательство, при всемъ его индивидуалистическомъ стремленіи, все-таки не рѣшается идти въ этомъ стремленіи до самаго конца, и, напримѣръ, законъ 14 іюня 1910 г. сохраняетъ за обществомъ право на разработку нѣдръ (Общ. Пол. ст. 17 [20]). Такимъ образомъ, на земельное общество падаютъ различныя задачи. Нѣкоторыя изъ нихъ, напримѣръ, управленіе административнымъ имуществомъ, явнымъ образомъ довлѣютъ общей административной организаціи.

Мы уже видѣли, что земельное общество далеко не всегда совпадаетъ съ сельскимъ. Расхожденіе замѣчается въ самыхъ разнообразныхъ направленіяхъ. Если часты случаи, когда одно сельское общество охватываетъ нѣсколько земельныхъ, то нерѣдки и обратные случаи, когда нѣсколько сельскихъ обществъ входятъ въ составъ одного земельнаго. Еще чаще случаи, когда земельная общность охватываетъ второстепенныя угодья нѣсколькихъ земельныхъ обществъ, не затрогивая основныхъ угодій, при чемъ наблюдаются самыя причудливыя группировки. Отдѣльныя составныя части надѣла одного крестьянскаго двора могутъ входить въ составъ разныхъ обществъ. Къ сожалѣнію, земельныя общества никогда не регистрировались, и это создаетъ на практикѣ не мало затрудненій. Въ составъ какого именно входитъ данный клочекъ земли,—рѣшить этотъ вопросъ порою очень нелегко. Путаница усиливается благодаря тому, что акты первоначальнаго надѣленія составлялись иногда очень суммарно, порою на нѣсколько группъ крестьянъ, между которыми никакой земельной связи не существовало. Встрѣчается, затѣмъ, что земельныя общества давно раздѣлились на части, но не закрѣпили раздѣла формальнымъ образомъ. Новѣйшее землеустроительное законодательство установило особые способы и основанія раздѣла земельныхъ обществъ, такъ назыв. выдѣлы земель селеніямъ, частямъ селеній и выселкамъ [1]). Точно также при образованіи отрубного владѣнія отдѣльныя группы такихъ владѣній соединяются нерѣдко въ болѣе мелкія общества. Но, повторяемъ, всѣ такія перемѣны не подвергаются опредѣленной регистраціи. Другой существенный недугъ земельныхъ обществъ — это отсутствіе въ законѣ указаній объ ихъ организаціи и задачахъ для тѣхъ многочисленныхъ случаевъ, когда земельное общество не совпадаетъ съ сельскимъ.

[1]) Законъ 29 мая 1911 г., гл. II и III.

Перейдемъ къ третьей сторонѣ сельскихъ обществъ, почти совершенно незатронутой въ юридической литературѣ.

При бѣгломъ чтеніи Положеній 1861 г. невольно бросаются въ глаза чрезвычайно широкая власть, которую законъ предоставилъ обществу надъ своими членами; чрезвычайно тяжелыя условія выхода ихъ изъ общества; наконецъ, обиліе правилъ, касающихся повинностей, и, въ особенности, установленіе особо тягостныхъ, отличныхъ отъ общихъ, мѣръ обезпеченія уплаты выкупнаго долга. Невольно приходится поставить все это во взаимную связь. Мы уже говорили о правѣ общества удалять изъ своей среды „вредныхъ и порочныхъ" членовъ, что, какъ извѣстно, сопряжено съ очень важными правопораженіями и ссылкой въ Сибирь. Отъ схода зависѣло разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ, т.-е. рѣшеніе вопроса о томъ, жить ли людямъ въ одной избѣ и вести ли одно общее хозяйство, или нѣтъ (Общ. Пол., ст. 61, п. 7). Въ числѣ мѣръ обезпеченія исправнаго выполненія отдѣльными крестьянами повинностей мы находимъ право общества на примѣненіе слѣдующихъ, помимо продажи имущества, мѣръ взысканія (Общ. Пол., ст. 353, Пол. Вык., ст. 78):

1) отдача самого недоимщика или *кого-либо изъ членовъ его семейства* въ посторонніе заработки; неуплата повинностей по упорству, нерадѣнію или распутству допускаетъ отдачу въ заработки въ другія „неотдаленныя" губерніи;

2) назначеніе, вмѣсто неисправнаго хозяина, старшимъ въ домѣ другого члена той же семьи, т.-е., напримѣръ, сына на мѣсто отца, племянника на мѣсто дяди;

3) обращеніе взысканія на другое, помимо надѣла, имущество, на которомъ повинности не лежатъ.

Многимъ ли все это отличается отъ крѣпостного права? Не взято ли все это изъ арсенала дореформеннаго помѣщичьяго хозяйства?

Но возникаетъ вопросъ, не оставались ли всѣ эти мѣры пустымъ звукомъ. Не слѣдовало ли ожидать, что крестьянскія общества просто не пожелаютъ использовать свои чрезмѣрныя полномочія въ отношеніи своихъ же членовъ. О томъ, чтобы этого не случилось, законодатель достаточно позаботился. Во-первыхъ, общества были связаны круговою порукою: невзысканная недоимка раскладывалась на прочихъ крестьянъ того же общества (Общ. Пол. ст. 354). Во-вторыхъ, въ руки администраціи была предоставлена цѣлая серія мѣръ побужденія обществъ къ использованію своихъ полномочій. Эта серія заканчивается

указаніемъ, что если недоимка произошла отъ „нерадѣнія и дурного поведенія“ крестьянъ, то губернское начальство принимаетъ „строгія мѣры ко взысканію недоимки“ и „для исправленія крестьянъ“ (Общ. Пол. ст. 75).

Безмѣрная власть обществъ получаетъ свое оправданіе въ экономической сторонѣ реформы 1861 г. Извѣстно, что повинности на землю въ пользу помѣщика и, какъ послѣдствіе ихъ, выкупные платежи въ пользу казны были исчислены очень широко. Во многихъ мѣстностяхъ эти платежи, въ связи съ общими государственными и мірскими повинностями, поглощали весь чистый доходъ; во многихъ другихъ мѣстахъ эти платежи превосходили чистый доходъ, и, слѣдовательно, крестьянину приходилось не только сжать удовлетвореніе своихъ потребностей, но, вообще, покрывать повинности по надѣлу изъ иныхъ источниковъ. Надѣлъ становился не „кормителемъ“, а „разорителемъ“. На этой почвѣ образовалась особая система внутренней разверстки земли, въ которой общество даже навязывало землю своимъ членамъ, принуждало ихъ брать ее. Одно изъ полномочій общества по распредѣленію земли названо въ законѣ „накладкою тяголъ“ (Общ. Пол. ст. 61 п. 8). Лица, незнакомыя съ крестьянскимъ бытомъ нашего недавняго прошлаго, едва ли догадаются, что такой формулой обозначалась прибавка крестьянину земли. Естественно, что при описанныхъ условіяхъ нельзя было ограничиться обычными мѣрами взысканія повинностей; надо было прибѣгнуть къ мѣрамъ чрезвычайнымъ. Возникаетъ однако, вопросъ, почему крестьяне не бросили свои разорительные надѣлы и не разбрелись въ разныя стороны. Вѣдь, если долги и платежи по имуществу превышаютъ его доходность, то благоразумный собственникъ бросаетъ такое имущество. Поступить такъ крестьяне не могли. Законодатель позаботился, чтобы переобремененныя платежами надѣльныя земли не возвратились въ казну. Съ этой стороны интересъ представляютъ тѣ условія, которыя установилъ законъ для выхода или увольненія изъ общества. Для этого, между прочимъ, требуется (Общ. Пол. ст. 208):

1) Чтобы на семействѣ увольняемаго (а не только на самомъ увольняемомъ) не было никакихъ недоимокъ и чтобы, притомъ, окладные сборы были уплачены имъ по 1 января слѣдующаго года.

2) Чтобы на увольняемомъ не было безспорныхъ частныхъ взысканій и обязательствъ, предъявленныхъ волостному управленію.

3) Чтобы увольняемый не состоялъ подъ судомъ или слѣдствіемъ.

4) Чтобы родители увольняемаго были согласны на увольненіе.

5) Чтобы остающіеся въ обществѣ, въ семействѣ увольняемаго крестьянина, малолѣтнія и другія лица, неспособныя къ работѣ, были обезпечены въ своемъ содержаніи.

Но всего этого мало. Для періода второго, выкупного, статуса крестьянъ, который по закону растягивался на 49 лѣтъ, были установлены еще слѣдующія условія увольненія изъ общества (Пол. Вык. стт. 124—130):

1) Уплата половины капитальнаго долга по выкупной ссудѣ, причитающагося на участокъ, состоящій въ пользованіи увольняемаго, если, притомъ, мірское общество приметъ на себя ручательство за остальную половину уплаты; впрочемъ, органы надзора могутъ допускать отступленіе отъ настоящаго условія, если это „не сдѣлаетъ общества несостоятельнымъ къ исправному взносу выкупныхъ платежей“.

2) Если изъ сельскаго общества уволено, на изложенныхъ условіяхъ, до одной трети членовъ, то дальнѣйшее увольненіе допускается лишь по предварительномъ взносѣ *всего* капитала, соотвѣтствующаго долѣ выкупной уплаты, лежащей на увольняемомъ; такимъ образомъ, законодатель какъ будто предполагалъ, что даже сокращеніе долга на половину не сдѣлаетъ надѣльныя земли болѣе привлекательными. Отступленіе отъ приведеннаго правила предоставлено дискреціонной власти органовъ надзора.

3) Если на обществѣ числится недоимка по выкупнымъ платежамъ или казеннымъ сборамъ, то никто не можетъ быть уволенъ безъ согласія органовъ надзора. Смыслъ этого правила станетъ яснымъ, если мы вспомнимъ, что недоимочность огромнѣйшаго большинства сельскихъ обществъ была явленіемъ хроническимъ.

4) Увольненіе крестьянина, принадлежащаго къ составу крестьянскаго двора, зависитъ отъ дискреціонной власти домохозяина; при этомъ не сдѣлано оговорки относительно возраста увольняемаго, ни свойства его отношеній родства къ домохозяину: взрослый братъ ставится въ зависимость отъ брата—домохозяина, племянникъ отъ дяди, зять отъ тестя и т. п.

По прочтеніи изложенныхъ правилъ едва ли неумѣстно поставить вопросъ, что же было легче: выбраться ли, при крѣпостномъ правѣ, изъ неволи и получить отъ помѣщика отпускную, или, въ пореформенное время, выйти изъ сельскаго общества. Послѣднее пріобрѣтаетъ чрезвычайно своеобразный харак-

теръ. Сельское общество, конечно, представляетъ собою общественную организацію для функцій общаго управленія. Оно представляетъ собою и земельный союзъ мелкихъ земледѣльцевъ и землевладѣльцевъ. Но обѣ стороны блекнутъ передъ третьей: сельское общество—это принудительный тягловой союзъ людей, обложенныхъ особенно крупными государственными повинностями и не получившихъ достаточно средствъ для несенія этихъ повинностей.

Событія 1905—1906 гг. сдѣлали въ описанной конструкціи крупную брешь. По указу 3 ноября 1905 г. крестьяне были освобождены отъ выкупныхъ платежей и перешли, слѣдовательно, въ третій статусъ. Наиболѣе тяжелыя ограниченія личной свободы, установленныя Положеніемъ о выкупѣ, отпали сами собою. Указъ 5 октября 1906 г. отмѣнилъ и остальныя стѣсненія увольненія изъ общества, а также особыя стѣсненія, связанныя съ паспортной системой. Съ того момента, какъ надѣльная земля стала имуществомъ положительнымъ, во всѣхъ подобныхъ стѣсненіяхъ миновала уже практическая надобность. Къ постепенной отмѣнѣ круговой поруки было приступлено еще раньше.

Отъ единаго цѣльнаго плана устройства крестьянъ, составленнаго въ 1861 г., остались, такимъ образомъ, одни обломки. Прошло уже десять лѣтъ, но разрушенное зданіе еще не замѣнено новымъ. Нынѣ Россія втянута въ небывалую войну, требующую исключительнаго напряженія. Самые завзятые идейные противники нашихъ враговъ не отказываютъ имъ въ извѣстныхъ положительныхъ свойствахъ. Въ частности, германскіе успѣхи и исключительная сила германской сопротивляемости почти единодушно объясняется, между прочимъ, особой *организованностью* нашихъ противниковъ, позволяющей имъ ставить и разрѣшать такія задачи, которыя въ иныхъ условіяхъ явно неосуществимы. Съ субъективной стороны, организованность сводится къ навыкамъ и привычкамъ, которыя складываются долгимъ опытомъ въ соотвѣтствующей атмосферѣ. Съ объективной стороны, организованность требуетъ наличности хорошей практической организаціи мѣстнаго управленія, вообще, и коммунальнаго управленія, въ особенности. Мы не принадлежимъ къ поклонникамъ прусской коммунальной организаціи, но, надо же признать, что въ сравненіи съ нею наша организація не выдерживаетъ и самой снисходительной критики. Больше того, наблюдатели народной жизни отмѣчали неоднократно, что у нашихъ крестьянъ наблюдается порою чрезвычайно отрицательное, почти враждебное отношеніе къ своимъ же обществамъ. Едва ли есть надобность

объяснять это отношеніе какими-либо индивидуалистическими, анархическими склонностями русскаго крестьянства. Его можно объяснить гораздо проще. Нашъ строй коммунальнаго управленія сложился подъ сильнымъ воздѣйствіемъ двухъ идей: 1) не столько отмѣны крѣпостного права, сколько замѣны въ помѣщичьей власти прежняго его носителя инымъ и 2) организаціи чрезвычайно тяжелаго принудительнаго повинностного союза крестьянъ. Если законодательство революціонной эпохи отмѣнило нѣкоторыя, особенно тягостныя части крестьянскаго строя, то этимъ, конечно, нельзя ограничиться. Весь этотъ строй исходилъ изъ идей, для которыхъ въ настоящее время нѣтъ подходящей почвы. И если событія настоящаго времени выдвигаютъ настоятельную необходимость ряда реформъ, то среди нихъ одно изъ самыхъ первыхъ мѣстъ должна занять коренная, систематическая реформа нашего низшаго коммунальнаго управленія.

О. Хауке.

Научные обзоры.

Русская литература по административной юстиціи.

Административная юстиція, понимаемая здѣсь какъ судебное обжалованіе актовъ управленія, является однимъ изъ существеннѣйшихъ элементовъ правового режима современнаго государства. Исторически это — сравнительно молодой институтъ, развитіе котораго тѣсно связано въ большинствѣ государствъ европейской культуры съ переходомъ къ конституціонному строю.

Въ Россіи начала будущаго конституціонализма проникли въ толщу полицейско-правового уклада въ эпоху великихъ реформъ съ Судебными Уставами и Земскимъ Положеніемъ 1864 года. Съ отчетливымъ принципіальнымъ раздѣленіемъ властей судебной и административной и съ созданіемъ земскаго представительства вопросъ о судебномъ контролѣ за дѣятельностью администраціи, въ частности, въ сношеніяхъ ея съ новыми земскими учрежденіями, неминуемо долженъ былъ возникнуть. Это обстоятельство ясно сознавалъ, указывая въ правящихъ сферахъ на необходимость соотвѣтственныхъ преобразованій въ устройствѣ нашего административнаго Сената, одинокій выдающійся государственный дѣятель, баронъ М. А. Корфъ, главноуправляющій Вторымъ Отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи [1]).

Возникли и соотвѣтственные проекты, но, постранствовавъ по вѣдомствамъ, закончились измѣненіемъ штатовъ сенатской канцеляріи (*Нольденъ*, въ спискѣ ниже). Однако, при введеніи Городового Положенія 1870 г., Второе Отдѣленіе вновь подняло вопросъ о „contentieux administratif“ и на этотъ разъ успѣло добиться созданія подобія спеціальнаго мѣстнаго органа административной юстиціи—губернскаго присутствія по городскимъ дѣламъ *(Тиграновъ)*. Изъ приводимыхъ только что названнымъ авто-

---

[1]) См статью *Н. Н. Авинова* о Корфѣ, Русская Мысль 1904, № 2, ч. II, стр. 106.

ромъ преній въ правительственныхъ комиссіяхъ и въ департаментахъ Государственнаго Совѣта можно, однако, видѣть, что понятіе о сущности и значеніи административной юстиціи было еще весьма слабымъ въ оффиціальныхъ сферахъ, что, строго говоря, соотвѣтствовало лишь общей слабости элементовъ правового государства въ тогдашнемъ строѣ.

Отчасти эта слабость, отчасти навѣянное нѣкоторыми германскими ученіями представленіе объ административной юстиціи, какъ институтѣ сливающемъ судебную власть съ административной, какъ о своего рода правовой аномаліи, понижающей значеніе судебной власти,—были, вѣроятно, причиной того, что вопросъ объ административной юстиціи не вызывалъ въ 60-хъ годахъ серьезной научной обработки; мы, по крайней мѣрѣ, затрудняемся указать на спеціальныя изслѣдованія, какъ въ періодъ непосредственной выработки Судебныхъ Уставовъ, такъ и въ первое десятилѣтіе послѣ ихъ введенія.

Въ 1861 году *И. А.* (Андреевскій?) въ небольшой компилятивной замѣткѣ, основанной исключительно на иностранныхъ источникахъ, опредѣляетъ административный судъ какъ „случаи, когда административнымъ властямъ дается участіе въ судѣ“ вопреки правилу, что „никто не можетъ быть судьею въ своемъ дѣлѣ“—обстоятельство, лишающее этотъ судъ „всякаго теоретическаго значенія“.

Ренненкампфъ въ Очеркахъ юридической энциклопедіи (1868), разсматривая административную юстицію какъ „изъятіе изъ общаго судебнаго порядка“, добавляетъ, ссылаясь опять-таки на иностранцевъ, что „вопросъ объ основаніи административной юстиціи и о кругѣ подлежащихъ ей дѣлъ принадлежитъ къ наиболѣе шаткимъ и нерѣшеннымъ въ наукѣ“. На спорность вопроса среди германскихъ „мыслителей“ указываетъ и *Андреевскій* въ новой замѣткѣ еще въ 1873 году (ср. также *Моля*). Въ 1874 г. въ Сборникѣ государственныхъ знаній *Градовскій* лишь бѣгло и довольно глухо касается проблемы въ своей статьѣ „Законъ и административное распоряженіе“.

Одновременно въ Основныхъ положеніяхъ Лоренца фонъ Штейна, изложенныхъ *Тарасовымъ*, отмѣчается „безполезность“ административныхъ судовъ.

Однако, съ одной стороны, увеличивающееся вліяніе западной литературы и права (въ особенности работъ Гнейста и его же реформы мѣстнаго самоуправленія и административной юстиціи въ Пруссіи), съ другой, растущія требованія правовой жизни и попытки введенія конституціоннаго режима въ Россіи—рѣзко

подняли у русскихъ ученыхъ интересъ къ административной юстиціи на порогѣ 80-хъ годовъ. Тотъ же *Градовскій* помѣщаетъ въ 1880 г. въ „Голосѣ“ замѣчательную статью о Первомъ Департаментѣ Правительствующаго Сената, гдѣ видно уже ясное пониманіе значенія правильной административной юстиціи, а съ большой мѣткостью охарактеризованы сохранившіеся и до сихъ поръ недостатки нашего административнаго судилища: его зависимость отъ министра юстиціи, омертвѣлость многихъ его полномочій, перенесеніе центра тяжести дѣла съ присутствія на канцелярію.

Коркуновъ въ 1880 г. печатаетъ въ Журналѣ Гражданскаго и Уголовнаго Права большую монографію объ административныхъ судахъ въ Пруссіи, а годомъ ранѣе выходитъ въ Харьковѣ диссертація *Куплевасскаго* „Административная юстиція на Западѣ“, при чемъ авторъ ограничился фактически Франціей, сопоставивъ лишь въ гл. VIII французскія теоріи съ ученіями тогдашней германской литературы. Эта глава, а равно глава I о зачаткахъ административной юстиціи при королевскомъ режимѣ старой Франціи, сохраняютъ до сихъ поръ научный интересъ.

Слѣдуетъ также отмѣтить тщательное изслѣдованіе проф. Куплевасскимъ развитія и современнаго ему состоянія французскаго админмстративнаго процесса и его общій теоретическій выводъ о желательности созданія спеціальныхъ административныхъ отдѣленій при общихъ судахъ.

Для рядовыхъ юристовъ проблема административной юстиціи, повидимому, еще нѣсколько смутна.

Въ 1882 году проф. *Тарасовъ* въ газетѣ „Земство“ вынужденъ указать на распространеніе въ нашемъ обществѣ представленій объ административныхъ судахъ какъ о судахъ, гдѣ предписывающій самъ караетъ за нарушеніе предписанія. Такимъ образомъ, указываетъ авторъ, одна изъ важнѣйшихъ гарантій права отождествляется съ совершеннымъ произволомъ.

Оставляя взгляды Штейна и приближаясь скорѣе къ Гнейсту, проф. Тарасовъ весьма полно выясняетъ въ данной статьѣ значеніе административной юстиціи какъ средства правового контроля закономѣрности управленія. Здѣсь онъ намѣчаетъ основныя линіи ученія объ „административной неправдѣ“, добросовѣстной, длительной, узкой по субъекту совершенія (администрація) и широко распространяющейся по объекту — на цѣлыя категоріи гражданъ и ихъ отношеній. Здѣсь же впервые дана ставшая впослѣдствіи классической характеристика Сената въ качествѣ административнаго суда, какъ „купола безъ зданія и

фундамента". Подробнѣе организація административной юстиціи изслѣдована проф. Тарасовымъ въ Юридическомъ Вѣстникѣ въ 1887 году.

Высказанныя идеи развиты авторомъ впослѣдствіи въ Краткомъ очеркѣ науки административнаго права (1888), откуда его ученіе безъ существенныхъ измѣненій перешло въ Учебникъ (1891) и Очеркъ науки полицейскаго права (1897), а въ наши дни—въ Лекціи (1908—1910).

Возвращаясь въ 80-е годы, отмѣтимъ еще статью *Невскаго*, добросовѣстно документированную, но поражающую слабостью теоретическихъ понятій, особенно въ сравненіи съ современнымъ Невскому (1885) Очеркомъ теорій административной юстиціи *Коркунова*. Коркуновъ предложилъ здѣсь свою доктрину о разграниченіи административной юстиціи отъ уголовной и гражданской. Онъ отвергаетъ французское разграниченіе по субъекту правонарушенія (администрація) и нѣмецкое—по свойству объекта правонарушенія (публичное право).

Разграниченіе административной юстиціи отъ уголовной и гражданской можетъ быть, согласно автору, основано не на особенностяхъ нарушаемыхъ правъ, а на особенностяхъ послѣдствій правонарушеній, — послѣдствій, осуществляемыхъ административнымъ искомъ. Такимъ особеннымъ послѣдствіемъ правонарушенія, осуществляемымъ административнымъ искомъ, является отмѣна незаконнаго распоряженія.

Теорія Коркунова доступна для критики какъ и теоріи, отвергаемыя имъ, но эта критика не входитъ сейчасъ въ нашу задачу. Намъ достаточно отмѣтить, что для своего времени мысль автора была вполнѣ оригинальной, свободной отъ иноземнаго вліянія.

Въ длящихся общественныхъ сумеркахъ 90-хъ годовъ интересъ къ теоретической разработкѣ нашей проблемы понижается. Коркуновъ печатаетъ рядъ статей по исторіи Сената, Тиграновъ читаетъ въ Кавказскомъ Юридическомъ Обществѣ большой рефератъ, вызванный практическимъ вопросомъ о пересмотрѣ Городового Положенія. Послѣ небольшого введенія, имѣющаго цѣлью выяснить понятіе административной юстиціи и постановку ея въ Англіи, Франціи, Пруссіи и Австріи, Тиграновъ излагаетъ краткую исторію образованія у насъ органа административной юстиціи по городскимъ дѣламъ и результаты дѣятельности даннаго органа за 20 лѣтъ, при чемъ дѣлаетъ любопытныя указанія на сильное вліяніе Судебныхъ Уставовъ на эту дѣятельность.

Продолжающееся теоретическое увлеченіе *Гнейстомъ* вызы-

ваетъ тяжеловѣсный переводъ его книги „Правовое государство и административные суды“ Фустовымъ.

Берендтсъ въ своемъ „Опытѣ“ разсматриваетъ исторію административной юстиціи во Франціи, изящная пробная лекція *Паліенко* подводитъ итоги сдѣланному въ области административной юстиціи нѣмецкой и русской научной мыслью, и, наконецъ, *Лозина-Лозинскій* знакомитъ русскую публику съ австрійскимъ административнымъ судомъ.

Въ началѣ XX вѣка проявляется нѣкоторое оживленіе. Начинается изученіе отдѣльныхъ вопросовъ нашей административной юстиціи съ привлеченіемъ иностранныхъ образцовъ.

Лазаревскій и *Лозина-Лозинскій* ведутъ въ „Правѣ“ (1900—1901) интересную полемику о признаніи нашей практикой и о теоретическомъ значеніи развивающагося французскаго института — recours en annulation pour détournement de pouvoir.

Подъемъ освободительной волны и переходъ къ „обновленному строю“ ставятъ во весь ростъ проблему административной юстиціи. Статьи, освѣщающія тереотическое и практическое положеніе вопроса, преимущественно на Западѣ, появляются въ 1906—1907 гг. одна за другой изъ-подъ пера *Дерюжинскаго*, *Гуссаковскаго*, *Лозины-Лозинскаго*, *Гогеля*, *Лазаревскаго*. Къ нимъ присоединяются переводныя книга *Лемайера* объ австрійской административной юстиціи и статьи *Аншюца* — главнымъ образомъ о германской административной юстиціи и *Бертелеми* — о французской; послѣдняя статья появилась уже нѣсколько позже (1910 г.).

Краткій обзоръ части этихъ работъ сдѣланъ *Загряцковымъ* въ Критическомъ Обозрѣніи за 1908 г., что даетъ намъ возможность ограничиться съ своей стороны немногимы замѣчаніями. Наиболѣе полный и сжатый обзоръ западныхъ системъ данъ Дерюжинскимъ. Пользуясь законодательными текстами (замѣтимъ попутно, что переводы главнѣйшихъ иностранныхъ *законовъ* объ административной юстиціи напечатаны въ Журналѣ Министерства Юстиціи въ 1905 — 1906 гг.) и лучшими французскими источниками, авторъ заглядываетъ даже въ право Пиринейскаго полуострова.

Статья Гуссаковскаго не даетъ по сравненію съ предыдущей почти ничего интереснаго.

Исключительно цѣнный матеріалъ по устройству и дѣятельности русской административной юстиціи даютъ Лозина-Лозинскій въ Ж. М. Ю. (о сенатѣ) и Гогель въ Вѣстникѣ Права (о губернскихъ присутствіяхъ).

Интересныя теоретическія опредѣленія и указанія находятся у Лазаревскаго въ Политической Энциклопедіи, у Аншюца и у Лемайера, хотя послѣдній грѣшитъ излишней апологетикой австрійской системы.

Нѣкоторая апологія французскихъ порядковъ наблюдается у Бертелеми. Статья послѣдняго отличается, однако, свойственными автору сжатостью и прозрачностью мысли, почему съ ней полезно ознакомиться начинающимъ изученіе французской административной юстиціи. Бертелеми касается вопроса о реформѣ совѣтовъ префектуръ, этого больного мѣста административной юстиціи Франціи.

Напротивъ, только вопросу объ эволюціи французскаго Государственнаго Совѣта, какъ органа административной юстиціи, посвящена диссертація *Покровскаго* (1913). Книгу эту, заключающую массу труда и матеріала, къ сожалѣнію, трудно рекомендовать начинающимъ. Весьма замѣтное вліяніе Оріу побуждаетъ не принимать положеній автора безъ оглядки на французскую литературу.

Cum grano salis слѣдуетъ принимать и возведеніе въ идеалъ англійской системы единой юстиціи въ статьяхъ *Кулишера* (1911 и 1913). Статьи эти, однако, при всемъ теоретическомъ энтузіазмѣ автора заслуживаютъ большого вниманія, какъ лучшее у насъ изложеніе данной системы, подкупающее къ тому же блестящей формой.

Форма, напротивъ, нѣсколько страдаетъ въ двухтомномъ трудѣ бар. *С. А. Корфа* „Административная юстиція въ Россіи“, который мы умышленно относимъ въ особую группу вмѣстѣ съ рѣчью бар. Корфа на его диспутѣ („Институтъ административной юстиціи“) и его же позднѣйшими статьями о реформѣ Сената.

Бар. Корфъ — замѣчательный собиратель и систематизаторъ матеріаловъ, иногда увлекающійся до риска „перегрузить“ и себя и своего читателя. Въ третьей книгѣ „Административной юстиціи въ Россіи“ (т. II) мы находимъ въ сущности административную юстицію всей Европы, при чемъ необходимость охватить столь широкій горизонтъ не могла не вызвать недосмотровъ, вродѣ утвержденія, что французскіе conseillers d'Etat назначаются на 9 лѣтъ.

Теорія административной юстиціи развивается авторомъ въ той же третьей книгѣ; при этомъ настойчиво выдвигается лежащій въ основѣ труда взглядъ — объ эволюціи административной юстиціи изъ института іерархическаго надзора въ средство судебнаго обжалованія нарушеній субъективныхъ публичныхъ правъ,—взглядъ, надо замѣтить, не безспорный.

Въ примѣненіи къ Россіи взглядъ этотъ далъ автору возможность начать свое изложеніе съ екатерининской эпохи. Первый томъ и представляетъ собой описаніе эволюціи Сената, въ связи съ такой же эволюціей генералъ-прокуратуры и фискалата, и передачу содержанія всевозможныхъ старыхъ и новыхъ проектовъ реформъ, доведенныхъ до министерства П. А. Столыпина.

Бар. Корфу удалось использовать и трудно доступные новѣйшіе подлинники и рѣдкіе печатные историческіе матеріалы. Это дѣлаетъ его первый томъ весьма цѣннымъ вкладомъ въ литературу и незамѣнимымъ источникомъ для справокъ.

Дѣйствующее право изложено съ большой полнотой во второмъ томѣ, книга 2, причемъ авторъ, перебирая всевозможныя русскія судебно-административныя присутствія, почему-то обошелъ молчаніемъ землеустроительныя комиссіи.

Къ свѣдѣніямъ объ административной юстиціи въ Европѣ, помѣщеннымъ въ томъ же томѣ, бар. Корфъ впослѣдствіи присоединилъ интересныя данныя о новыхъ американскихъ и германо-имперскихъ теченіяхъ (въ „Институтѣ“), послѣ чего обратился къ практическому вопросу о реформированіи нашего Сената. Въ послѣдней по времени статьѣ (1915) авторомъ использованы новѣйшіе наши парламентскіе матеріалы, относящіеся къ его темѣ.

Изслѣдованіе отдѣльныхъ вопросовъ нашихъ административно-судебной юрисдикціи и процесса значительно затрудняется условіями ознакомленія съ нашей „административной“ сенатской практикой, охарактеризованными *Н. И. Л.* въ „Правѣ“ (1902) и понынѣ остающимися весьма неудовлетворительными.

Можно, однако же, отмѣтить работы *Мейндорфа* о правѣ „разъясненій“ Сената, *Палибина*—о срокахъ обжалованія, *Сегаль*—о силѣ распоряженій фабричной инспекціи, *Ипполитова*, *Мыша*, *Гогеля*, *Лазаревскаго* и др. (см. заглавія въ спискѣ).

Въ теоретическомъ отношеніи наша новѣйшая литература, пріобрѣтшая по сравненію съ прежнимъ значительную самостоятельность сужденія, все болѣе склоняется къ признанію современной административной юстиціи способомъ судебнаго обжалованія актовъ управленія, видя въ административномъ искѣ средство защиты субъективныхъ публичныхъ правъ (Корфъ) и въ нѣкоторыхъ случаяхъ самого объективнаго порядка (Елистратовъ). Для административныхъ судовъ требуются независимость ихъ состава и надлежащія процессуальныя гарантіи.

Интересъ къ административной юстиціи и пониманіе ея значенія стоятъ теперь твердо, но въ послѣднее время вниманіе

изслѣдователей начинаетъ, какъ будто, пріобрѣтать уклонъ въ сторону исторіи въ связи, быть-можетъ, съ 200-лѣтнимъ юбилеемъ Правительствующаго Сената.

Весьма большой матеріалъ—часто вполнѣ свѣжій—собранъ въ оффиціальномъ изданіи „*Исторія Правительствующаго Сената* за 200 лѣтъ". Первый томъ занятъ крупнымъ трудомъ проф. Филиппова по исторіи Сената отъ Петра Великаго до царствованія Іоанна Антоновича включительно. Положеніе Сената въ слѣдующія царствованія XVIII вѣка освѣщается во второмъ томѣ (Прѣсняковъ, Чечулинъ, А. Э. Нольде). Матеріалъ, относящійся къ XIX вѣку, довольно разнообразенъ (тт. III и IV); здѣсь административисту слѣдуетъ особенно имѣть въ виду статьи Гагена и Гогеля — нѣкоторыя изъ нихъ имѣютъ актуальное значеніе, съ исторической же стороны интересны очерки Берендтса о проектахъ реформы Сената въ XIX вѣкѣ. Наряду съ этимъ капитальнымъ изданіемъ мы сгруппировали работы юридическаго характера, относящіяся къ исторіи Сената и играющей до сихъ поръ большую роль генералъ-прокаратуры, въ нашемъ второмъ спискѣ, который имѣетъ въ нашихъ глазахъ чисто вспомогательное значеніе.

Рекомендуемъ читателю студенту начинать въ данномъ случаѣ съ Корфа (т. I, соотвѣтств. главы, лит. указ. на стр. 39, 338 и 351), а по вопросу о прокуратурѣ привлечь еще Муравьева (литер. указ. на стр. 549 и 550).

Въ первомъ—и для насъ главномъ—спискѣ собрана литература по административной юстиціи въ собственномъ смыслѣ.

Здѣсь читателю студенту лучше всего начать съ „Основныхъ началъ" *Елистратова*, вполнѣ вводящихъ въ современное теоретическое положеніе вопроса и обрисовывающихъ типы административной юстиціи.

Затѣмъ слѣдуетъ обратиться къ курсамъ Коркунова и Тарасова (Бѣлявскаго, Ивановскаго и Шеймина лучше оставить), а изъ статей къ Дерюжинскому, Аншюцу и Кулишеру; при желаніи лишь краткаго ознакомленія можно удовольствоваться статьей *Авалова*.

Въ дальнѣйшемъ читатель разберется, вѣроятно, безъ особаго труда съ помощью даннаго обзора.

Къ читателю-спеціалисту мы, отнюдь не претендуя на исчерпывающую полноту списковъ, обращаемся съ просьбой не отказать въ сообщеніи замѣченныхъ пробѣловъ въ Соціальный Музей при И. М. У. (Страстной бульв., 10), за что заранѣе приносимъ искреннюю признательность. Просьба эта усугубляется

въ отношеніи перваго списка, такъ какъ чрезмѣрнымъ расширеніемъ второго мы вторглись бы въ область историка русскаго права.

Такимъ же вторженіемъ въ области чисто прикладной библіографіи было бы, на нашъ взглядъ, указаніе весьма многочисленныхъ сборниковъ рѣшеній Правительствующаго Сената, преимущественно частныхъ и въ большинствѣ устарѣвшихъ. Мы приводимъ для начинающихъ важнѣйшіе сборники общаго характера въ хронологическомъ порядкѣ, причемъ оффиціозныя работы Оппенгейма, Нолькена и Болтовского стоятъ въ преемственной связи (см. третій списокъ). Тезисы изъ сенатскихъ рѣшеній помѣщаются въ Ж. М. Ю., слѣдуетъ имѣть въ виду хронику и другихъ юридическихъ изданій. Но это—уже не литература, это—практическая юриспруденція, и здѣсь наша задача кончается.

СПИСОКЪ 1.

Аваловъ, З.—Административная юстиція и административные суды. Новый Энцикл. Словарь Брокгауза, т. I, безъ даты (1911—1912).

Андреевскій, И.—Административный судъ. Русскій Энцикл. Словарь Березина, т. I, СПБ. 1873.

Анчюцъ, Г.—Юстиція и администрація. Ж. М. Ю., 1907, №№ 6 и 7 и отд.

Берендтсъ, Э.—Опытъ системы административнаго права, Яр. 1898, §§ 18 и 76.

Бертелеми, А.—Возникновеніе и дѣятельность органовъ, вѣдающихъ во Франціи административною юрисдикціею. Ж. М. Ю., 1910, № 1.

Бѣлявскій, Н. Н.—Полицейское (административное) право. Третье изд., Петр. 1915, § 16.

Водовозовъ, В.—Административная юстиція. Энцикл. Словарь Гранатъ, 7-е изд. и 8-е стереотип., т. I, безъ даты.

Гагенъ, В. А.—Отношеніе Сената къ высшимъ государственнымъ установленіямъ, не подчиненнымъ его надзору. Исторія Прав. Сената за 200 лѣтъ, СПБ. 1911, т. III.

— Административная юстиція. Курсъ лекцій, 2-е изд. Дону, 1916 (на правахъ рукописи только для студентовъ).

Гнейстъ, Р.—Правовое государство и административные суды въ Германіи, пер. Фустова, редакція М. Свѣшникова, СПБ. 1896.

Гогель, С. К. — Сенатское дѣлопроизводство въ XIX столѣтіи. Исторія Прав. Сената за 200 лѣтъ, СПБ. 1911, тт. III (до 60-хъ гг.) и IV (послѣ 60-хъ гг.).

— Охраненіе правъ личности. Тамъ же, т. IV.

— Губернскія присутствія смѣшаннаго состава, какъ органы административной юстиціи на мѣстахъ, Вѣстникъ Права, СПБ. 1906, № 4.

Градовскій, А. Д. — Законъ и административное распоряженіе, Сборникъ государственныхъ знаній, т. 1, СПБ. 1874.

— Первый Департаментъ Прав. Сената, Голосъ, 1880, № 249 и Собр. соч., т. VIII.

Гуссаковскій, П. Н.—Административная юстиція. Ж. М. Ю. 1906, № 10.

Дерюжинскій, В. Ѳ.—Административные суды въ государствахъ Зап. Европы, Ж. М. Ю., 1906, № 6 и отд.

Елистратовъ, А. И.—Основныя начала административнаго права, М. 1914, §§ 34 и 35.

Загряцковъ, М. Д. — Административная юстиція (обзоръ литературы). Критич. обозрѣніе, 1908, вып. II (VII).

Законы австрійскіе объ адм. юстиціи, пер. бар. А. Э. Нольде, Ж. М. Ю., 1905, № 4.

Законы прусскіе объ адм. юстиціи, пер. М. Б. Горенберга, Ж. М. Ю., 1906, № 6.

Законы французскіе объ административной юстиціи, переводъ, Ж. М. Ю., 1906, № 6.

И. А.—Административный судъ. Энцикл. Словарь, составленный русскими учеными и литераторами, т. I, СПБ. 1861.

Ивановскій, В. В.—Учебникъ административнаго права, 4-е изд., Каз. 1911, § 35.

Ипполитовъ, М.—Функціи Перваго Департамента Прав. Сената.—Послѣдніе указы его о предѣлахъ губернаторскаго усмотрѣнія, Вѣстникъ Права, СПБ., 1904, № 5.

Кокошкинъ, Ѳ. Ѳ.—Къ вопросу о реформѣ Сената. М. 1908.

Коркуновъ, Н. М. — Административные суды въ Пруссіи, Журн. Гр. и Угол. Права, 1880, №№ 5 и 6 и въ Сборникѣ статей, СПБ. 1898.

— Очеркъ теорій административной юстиціи, тотъ же Журн., 1885, №№ 1, 8, 9 и въ Сборникѣ.

— Русское государственное право, т. II, 7-е изд. 1913 г. §§ 64—67.

Корфъ, С. А. бар. — Административная юстиція въ Россіи, СПБ. 1910, 2 тома.

— Институтъ административной юстиціи, Право, 1911, № 2.
— Реформа Сената, Вопросы Права, 1912, кн. IX (1).
— Реформа Сената, Юридическій Вѣстникъ, 1915, кн. XII (IV).

Кулишеръ, А. М. — Господство права и административное принужденіе, Юридич. Зап., 1911, вып. I (VII).
— Защита субъективныхъ публичныхъ правъ, Юридич. Вѣстникъ, 1913, кн. IV.

Куплеваскій, Н.—Административная юстиція на Западѣ. I. Административная юстиція во Франціи. Харьковъ, 1879.

Лазаревскій, Н. И. — Административное усмотрѣніе, Право, 1900, №№ 41 и 42.
— Правовой контроль надъ дискреціонными полномочіями администраціи, Право, 1901, № 12.
— Правительствующій Сенатъ, какъ органъ надзора, Право, 1901, № 15.
— Жалобы на нецѣлесообразность обязательныхъ постановленій, Право, 1902, № 39.
— Губернскія присутствія смѣшаннаго состава, Право 1903, № 23.
— Административная юстиція, въ Политической Энциклопедіи подъ ред. Л. З. Слонимскаго, т. I, вып. I, СПБ. 1906 (2-е изд.).
— Лекціи по русскому государственному праву, т. II СПБ. 1910, стр. 138—156, 252—253.

Лемайеръ, А. бар. — Административная юстиція, пер. бар. А. Э. Нольде, СПБ. 1905 (прил. къ Ж. М. Ю.).

Лозина-Лозинскій, М. А. — Административный судъ въ Австріи, Вѣстн. Права, СПБ. 1899, № 10.
— Провѣрка дискреціонныхъ распоряженій административными судами, Право, 1901, №№ 3, 4.
— Административная юстиція и преобразованіе Прав. Сената, Ж. М. Ю., 1907, №№ 1 и 2.

Мейендорфъ, А. Ф. бар.—Вопросъ о толкованіи закона, Право, 1914, №№ 9 и 12 и отд.

Моль, Р.—Наука полиціи по началамъ юридическаго государства, пер. Р. Сементковскаго, СПБ. 1871, стр. 59.

Мышъ, Д. И. — Дефекты сенатской практики по еврейскимъ дѣламъ, Право, 1902, №№ 39 и 40.

Невскій, А.—Административная юстиція, Юридич. Вѣстникъ, 1885, октябрь и декабрь.

Н. И. Л. — Оглашеніе практики административныхъ департа-

ментовъ Сената и 1-го Общаго его собранія, Право, 1902, № 33.

Нольценъ, А. М. бар. — Судебная реформа 1864 г. и Первый Департаментъ Прав. Сената, Ж. М. Ю., 1905, № 2.

Палибинъ, А. — Срокъ обжалованія постановленій губернскихъ правленій, Ж. М. Ю., 1912, № 2.

Паліенко, Н. И.—Сущность административной юстиціи и основныя черты ея организаціи въ европейскихъ государствахъ, Кіевскія Унив. Извѣстія, 1898, декабрь.

Покровскій, С. П. — Государственный Совѣтъ во Франціи, какъ органъ административной юстиціи въ отмѣнѣ административныхъ рѣшеній, Яр. 1913.

Ренненкампфъ, Н. — Очерки юридической энциклопедіи, Кіевъ, 1868, гл. IV.

Сегаль, А. фабрич. инспек.—Къ вопросу объ обжалованіи административныхъ распоряженій, Вѣстникъ Права, М. 1915, № 30.

Страховскій, И. М. — Губернское устройство, Ж. М. Ю., 1913, №№ 7, 8, 9.

Тарасовъ, И. Т.—Основныя положенія Лоренца Штейна по полицейскому праву, Кіевъ, 1874, § 10.

— Административная юстиція, Земство, 1882, №№ 8, 15, 17.

— Организація административной юстиціи, Юридич. Вѣстникъ, 1887, № 9.

— Краткій очеркъ науки административнаго права, Яр. 1888, §§ 68—70.

— Учебникъ науки полицейскаго права, М. 1891, вып. I, § 47.

— Очеркъ науки полицейскаго права, М. 1897, § 47.

— Лекціи по полицейскому (административному) праву, М. 1910, т. II, стр. 204 слл.

Тиграновъ, Я.—Къ вопросу объ административной юстиціи въ Россіи, Журн. Гр. и Угол. Права, 1891, № 2.

Хіенкинъ, Д.—Сенатскіе сборники (по 1-му Общему собранію и Департаментамъ 1, 2 и Герольдіи), Право, 1910, № 24.

Шейминъ, П. — Учебникъ права внутренняго управленія, СПБ. 1891, §§ 51—53.

СПИСОКЪ 2.

Веретенниковъ, В. И.—Къ исторіи генералъ-прокуратуры въ Россіи въ первой половинѣ XVIII вѣка. Ж. М. Ю., 1914, № 6.

— Очеркъ исторіи ген.-прокуратуры до екатерининскихъ временъ, Харьковъ, 1915.

Грибовскій, В. М. — Высшій судъ и надзоръ въ Россіи въ первую половину царствованія императрицы Екатерины II, СПБ. 1901.

Исторія Правительствующаго Сената за 200 лѣтъ, СПБ. 1911, 4 тома и 5-й дополнительный. Общее оглавленіе въ I томѣ.

Клочковъ, М. В. Генералъ-прокуроры при Павлѣ I, Ж. М. Ю., 1912, № 4.

Коркуновъ, Н. М. — Проектъ устройства Сената Г. Р. Державина, Ж. М. Ю., 1896, № 10.

— Два проекта преобразованія Сената второй половины царствованія императрицы Екатерины II (1788—1794). Ж. М. Ю., 1899, № 5.

— Четыре проекта Сперанскаго о преобразованіи Сената, Вѣстн. Всемірной исторіи, 1899, №№ 2 и 3.

Корфъ, С. А. бар. — Административная юстиція въ Россіи, СПБ. 1910, т. I. (Литературн. указанія).

Муравьевъ, Н. В. — Прокурорскій надзоръ въ его устройствѣ и дѣятельности. Т. I, М. 1869 [см. на стр. 549 — 550 старыхъ авторовъ — Градовскаго, Иванова, Петровскаго, Полежаева, Степанова и Фукса].

Нольде, А. Э. бар. — Двухсотлѣтіе Прав. Сената, Ж. М. Ю., 1911, № 2.

— Правительствующій Сенатъ въ XIX столѣтіи, Ж. М. Ю., 1911, № 3.

Пръсняковъ, А. Е. — Правительствующій Сенатъ въ XVIII столѣтіи, Ж. М. Ю., 1911, № 3.

Тютрюмовъ, И. М.—Къ исторіи учрежденія и двадцатипятилѣтію существованія 2-го Департамента Правительствующаго Сената, Ж. М. Ю., 1909, № 3.

Филипповъ, А. — Исторія Сената въ правленіе Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета, т. I, СПБ. 1895.

СПИСОКЪ 3.

Сборникъ рѣшеній Правительствующаго Сената, т. I. Рѣшенія Общаго собранія первыхъ трехъ Департаментовъ и Департ. Герольдіи (1835—1864), СПБ. 1864.

Сборникъ рѣшеній Общаго собранія первыхъ трехъ Департаментовъ и Департ. Герольдіи Прав. Сената за послѣднее одиннадцатилѣтіе (1864—1875). Сост. по Высочайшему повелѣнію Н. Ратьковъ-Рожновъ. СПБ. 1876, 5 томовъ.

Оппенгеймъ, А. А. и *Герке*, А. А. Указатель вопросовъ права, разрѣшенныхъ министерствомъ юстиціи по консультаціи съ конца 1885 г. по 1893 г. Вып. I. (до 1890), СПБ. 1895.

Нолькенъ, А. М. бар.— Разъясненія 1-го Общаго собранія Прав. Сената и Государственнаго Совѣта по дѣламъ земскимъ, городскимъ, о крестьянахъ, о службѣ гражданской, о евреяхъ и др., бывшимъ на разсмотрѣніи Консультаціи при министерствѣ юстиціи учрежденной за время съ 1 января 1894 г. по іюнь 1901 г. Ж. М. Ю., 1901, №№ 7 и 8 и отдѣльно. СПБ. 1902.

— Вопросы административной практики, бывшіе на разсмотрѣніи Консультаціи при министерствѣ юстиціи учрежденной за время съ іюня 1901 по іюнь 1905 гг. Ж. М. Ю., 1905, №№ 6—8 и отд. СПБ. 1906.

Мордухай-Болтовской, И. Д.—Разъясненія по вопросамъ административнаго права по дѣламъ 1-го Общаго собранія Прав. Сената, восходившимъ на разсмотрѣніе Консультаціи при министерствѣ юстиціи учрежденной съ іюня 1905 по іюнь 1908 гг. Ж. М. Ю., 1908, №№ 8—10 и 1909, №№ 1 и 2 и отд. СПБ. 1909.

— То же по іюнь 1911 г. Прилож. къ Ж. М. Ю., 1912, №№ 8 и 9.

— То же по 1-е января 1915 г., Ж. М. Ю., 1915, №№ 4 — 9.

Сборникъ рѣшеній Правительствующаго Сената по 1-му Общему собранію и Департаментамъ 1, 2 и Герольдіи. СПБ. 1906, 1909, 1912 (см. къ этому Хіенкинъ въ 1-мъ спискѣ).

В. Дурденевскій.

Теорія публично-вещнаго права.

(Обзоръ литературы).

Однимъ изъ наименѣе разработанныхъ отдѣловъ русскаго административнаго права является отдѣлъ публично-вещнаго права. Помимо общихъ причинъ, тормозящихъ развитіе административнаго права, въ данномъ случаѣ сказывается и то особое положеніе, которое занимаетъ этотъ отдѣлъ въ системѣ правовыхъ дисциплинъ. До сихъ поръ вопросы публично-вещнаго права изучались, по преимуществу, цивилистами, которые пытались ихъ разработать и привести въ систему, пользуясь наслѣдствомъ римскаго права. Стремленіе охватить быстро развивающіяся современныя правоотношенія публичнаго права рамками мертваго римскаго права не могло не привести къ отрительнымъ результатамъ. До сихъ поръ въ русской юридической литературѣ не имѣется строго выработанной конструкціи публичнаго вещнаго права. Отношенія этого рода, поскольку онѣ регламентировались гражданскимъ правомъ, не вылились въ точныя и ясныя опредѣленія, такъ какъ ихъ публично-правовая природа неизбѣжно нарушала цѣльность цивилистическихъ формулъ.

Въ настоящемъ обзорѣ мы не будемъ касаться спеціальныхъ вопросовъ публичнаго вещнаго права (напр. права воднаго, дорожнаго, строительнаго, желѣзнодорожнаго, землеустройства и т. п.), а также вопроса о способѣ пріобрѣтенія публично-вещныхъ правъ (экспропріація, принудительное и договорное установленіе реальныхъ правъ); всѣ эти вопросы, по своей обширности, заслуживаютъ отдѣльныхъ библіографическихъ обзоровъ. Предметомъ нашей работы является обзоръ литературы по главнѣйшимъ отдѣламъ общей части публично-вещнаго права.

I. Изученію публичнаго вещнаго права логически предшествуетъ ознакомленіе съ ученіемъ объ объектахъ публичнаго права. Особенный характеръ объектовъ публичнаго вещнаго права отмѣчаетъ *Kormann*, Annalen des Deutschen Reichs 1911—§ 10 Grundzüge, и *Елистратовъ*, Основныя начала § 17, 1914, Лекціи

стр. 44, 1911; ср. въ цивилистикѣ *Шершеневичъ*, Учеб. рус. гражд. права изд. 1909 г. § 8 и 14.

II. Основнымъ вопросомъ представляется разграниченіе дѣйствія гражданскаго и публичнаго права въ области регуляціи вещно-правовыхъ отношеній. *O. Mayer* въ своей статьѣ: Der gegenwärtige Stand der Frage des öff. Eigentums" въ Archiv für öff. Recht Bd. 21, разсматриваетъ вопросъ о возможности существованія публичнаго вещнаго права, какъ особой вѣтви публичнаго права.

O. Mayer подъ вліяніемъ французскихъ авторовъ склоняется къ признанію особаго публично-вещнаго права и института публичной собственности. Попутно имъ дается сжатое изложеніе взглядовъ ряда нѣмецкихъ авторовъ по этому вопросу (Biermann, Gierke, Wappäus, Keller и др.). Господствующее мнѣніе нѣмецкой доктрины, напротивъ, признаетъ, что не только финансовое, но также административное имущество и имущество, находящееся въ общемъ пользованіи, подчинены дѣйствію частной собственности, поскольку ея нормы не находятся въ противорѣчіи съ цѣлевымъ назначеніемъ публичной вещи (см. Kormann, ук. соч.). Fleiner, полемизируя съ O. Mayer'омъ, говоритъ, что имъ смѣшивается вещноправовое господство надъ объектомъ съ публично-правовымъ полномочіемъ власти въ единый институтъ, такъ называемой, „публичной собственности". Какъ на одинъ изъ существенныхъ аргументовъ противъ теоріи O. Mayer'a Fleiner указываетъ на то, что этотъ взглядъ находитъ свое практическое воплощеніе только въ Эльзасъ-Лотарингіи, гдѣ господствуетъ французское ученіе о „domaine public". (*Fleiner*, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, § 20, см. также и §§ 21 и 22, 1912). Изложеніе общей теоріи публичнаго вещнаго права дается *O. Mayer*'омъ также въ его курсѣ: Le droit administratif allem. III, §§ 35—41, особ. §§ 35 и 36, 1905.

Французская доктрина административнаго права разрабатываетъ вопросы публичнаго вещнаго права въ отдѣлѣ о „domaine public". Признавая приматъ публичнаго права въ разработкѣ этихъ вопросовъ, французскіе авторы раздѣляются на двѣ школы. Первое теченіе, являющееся традиціоннымъ и формулированное еще *Domat*, Traité sur le droit public и *Proudhon*'омъ—„Domaine public", признаетъ, что государство не есть собственникъ своихъ публичныхъ доменъ. Ситуація государства, въ отношеніи публичныхъ доменъ, относится къ области публичнаго права и не можетъ быть характеризована терминами частнаго права и расположена среди реальныхъ правъ, регулируемыхъ кодексомъ частнаго права. Это есть особенная ситуація публичнаго права, опредѣленная точ-

ными правилами, устанавливающими господство публичной власти (*Moreau*, Droit administratif, Ch. XV § 1,. см. также и § 2, 3, 1909. *Berthélemy*, Droit administratif, Livre II p. 404—436, 1908). Berthélemy указываетъ, что domaine public неспособна вообще быть въ собственности (non susceptible de propriété); права администраціи не являются правами собственника. Второе теченіе, проводимое Opiy, считаетъ, что domaine public есть объектъ административной собственности (le domaine public est l'objet d'une propriété administrative). Административная или публичная собственность не сохраняетъ всѣ характерные признаки частной собственности; она связывается съ публичною властью и характеризуется въ своихъ результатахъ предназначеніемъ вещи въ интересахъ публичной пользы (*Hauriou*, Précis de droit administratif 663—748, особ. § 1 и 2, 1914; критику воззрѣній Opiy см. у Моро ук. соч. Ch. XV, 393).

На итальянскую литературу дѣлаются Елистратовымъ въ § 17 „Основ. началъ" слѣдующія указанія: *Dante Maiorana*, La teoria dei diritti pubblici reali, Cat. 1910. *O. Rancletti*, Concetto, natura e limiti del demanio pubblico, I—II, Giurispudenza ital., vol. 49—50; III, Riv. ital. 1899.

Въ русской литературѣ публичнаго права не имѣется спеціальныхъ работъ по общей теоріи публично-вещнаго права. Въ руководствахъ по полицейскому и административному праву мы находимъ, по большей части, лишь общія замѣчанія, касающіяся опредѣленія положенія публично-вещнаго права въ системѣ науки или изложеніе законодательства, дѣйствующаго въ отношеніи отдѣльныхъ категорій публичныхъ вещей.

Шпилевскій все общественное право дѣлитъ по объектамъ: на право лицъ, право на услуги и право на имущество или имущественное, вещное право (jus rerum). Въ вещныхъ правахъ имъ различается понятіе о публичной собственности и понятіе о сервитутахъ или повинностяхъ. При этомъ подъ именемъ публичной или общественной собственности (res publicae) разумѣется имущество открытое для свободнаго пользованія всѣхъ и каждаго. Право публичной собственности распространяется и на движимыя вещи. Признакомъ публичной собственности является нахожденіе вещи внѣ оборота и особенная ея охрана со стороны публичной власти (*Шпилевскій*, Полицейское право, какъ самостоятельная отрасль правовѣдѣнія, IV, 1875 г.). Попытку разработать публично-вещное право, какъ особый отдѣлъ административнаго права дѣлаетъ *Трифоновъ* въ своемъ „Краткомъ курсѣ полицейскаго права, Особ. часть. Отдѣлъ II, 33-73, особ.

глава I и II, СПБ. 1888 г. Публичное вещное право, согласно его опредѣленію, составляютъ тѣ полицейско-правовыя нормы, которыя ограничиваютъ свободу дѣйствія лицъ на вещи; при этомъ публичныя вещи разсматриваются имъ, какъ объектъ общественной свободы. Трифоновъ останавливается довольно подробно на выясненіи содержанія субъективнаго права общественной свободы на вещь, на юридическомъ анализѣ публично-правовыхъ ограниченій индивидуальной собственности и законодательствѣ объ отдѣльныхъ видахъ публичныхъ вещей. Къ опредѣленію Трифонова близко мнѣніе, разсматривающее публичныя вещи, какъ часть общественнаго владѣнія (см. *Люстихъ*, Жур. Гражд. и Угол. права 1883, VI) Елистратовъ, разсматривая публичное вещное право, какъ особый отдѣлъ административнаго права, отмѣчаетъ, что оно является посредствующимъ звеномъ между правомъ личной свободы и правомъ публичныхъ службъ (*Елистратовъ*, Лекціи стр. 48—49, Основныя начала § 8). Среди цивилистовъ интересны замѣчанія, высказываемыя Побѣдоносцевымъ, который считаетъ, что публичныя вещи неспособны быть предметомъ частнаго индивидуальнаго права и являются предметомъ государственнаго права (*Побѣдоносцевъ*, Курсъ гражд. права ч. I. Вотчинныя права, особ. § 4 и § 7, 1896 г.). Изъ работъ по спеціальнымъ вопросамъ публичнаго вещнаго права отмѣтимъ книгу *Загряцкова* „Земельная политика город. самоуправленій въ Германіи“, т. I, 1913 г., въ которой авторъ даетъ юридическій анализъ отдѣльныхъ институтовъ публичнаго вещнаго права.

III. Исторически границы публично-вещнаго права зависили отъ степени развитія государственной власти. Преобладаніе государственныхъ или частныхъ индивидуальныхъ интересовъ въ извѣстную эпоху отражалось весьма существенно на положеніе интересующаго насъ вопроса. Историческаго развитія нормъ публичнаго вещнаго права и его взаимоотношенія къ частному праву касаются слѣдующія работы: *Barckhausen*, Essai sur la théorie générale du domaine public, Revue du droit public, t. XVIII, 1902 *O. Mayer*, Le droit admin. allem. Г. III § 35; *Moreau*, ук. соч. Ch. XV, 391; краткія замѣчанія имѣются также—*Osswald*, Die Rechtsverhältnisse an öffentl. Sachen nach geltenden deutschen u. Pr. Ver. Recht 1909 и *Biermann*, Die öffentlichen Sachen 1905. Вліяніе экономическихъ ученій и соціальныхъ условій на взаимоотношеніе частнаго и общественнаго элемента въ содержаніи права собственности отмѣчаетъ *Исаевъ*, „Принципъ неотчуждаемости государственныхъ земель“, Юрид. Вѣстникъ 1884 г., кн. 8.

IV. Публичное вещное право, по своему содержанію, распадается на слѣдующіе главные отдѣлы:

1. *Понятіе о легальныхъ ограниченіяхъ.* Этотъ вопросъ наиболѣе разработанъ гражданскимъ правомъ. Опредѣленіе права собственности, даваемое какъ закономъ (томъ X, ч. 1, ст. 420, проектъ гражданскаго Уложенія, ст. 755), такъ и теоретиками гражданскаго права, содержитъ въ себѣ признакъ ограниченности этого права объективными нормами. Рядъ авторовъ указываетъ, что право собственности, понимаемое, какъ наиболѣе полное господство надъ вещью, предполагаетъ одновременно и сопутствующія ему ограниченія; при этомъ отмѣчается не только многочисленность ограниченій, лежащихъ нынѣ на правѣ собственности, но и неизбѣжное ихъ наростаніе въ соціальномъ интересѣ (см. *Курдиновскій*, Объ ограниченіяхъ права собственности на недвижимыя имущества по закону, 1904 г., стр. 5 и др.; *Дернбургъ*, Пандекты. Т. I, ч. 2. § 192, 198; *Побѣдоносцевъ*, ук. соч. § 57 и 58; *Кассо*, Русское поземельное право, стр. 68). Яркую картину развитія законодательства и административной дѣятельности въ борьбѣ съ монопольнымъ положеніемъ недвижимости въ городахъ даетъ *Загряцковъ*, укз. соч., особ. часть I, гл. V и часть II, гл. I и II. Необходимо обратить вниманіе на то, что нѣкоторые авторы легальныя ограниченія права собственности смѣшиваютъ съ сервитутами и называютъ ихъ легальными сервитутами, считая ихъ однородными по содержанію (*Курдиновскій*, ук. соч., § 4 и 5, ср. *Randa*, Das Eigenthumsrecht, 1884, стр. 96; также *Шершеневичъ*, укз. соч., стр. 247—248, изд. 1909 г.). Въ послѣднее время въ литературѣ публичнаго права можно встрѣтить терминъ „публично-правовой сервитутъ". Юридическій анализъ этого термина даетъ *Загряцковъ* (укз. соч., часть II, гл. V), который указываетъ на разницу природы частно-правового сервитута и публичнаго (стр. 335), ср. также *O. Mayer*, укз. соч., т. III, § 40. Легальныя ограниченія содержатъ иногда не только границы для права собственности, но и устанавливаютъ предписанія, обязывающія собственника къ совершенію опредѣленныхъ дѣйствій (повинности въ строгомъ смыслѣ, см. *Побѣдоносцевъ*, ук. соч. § 57, *Курдиновскій*, ук. соч., стр. 50, *Дернбургъ*, ук. соч., § 128). Особенный интересъ для административиста представляютъ тѣ легальныя ограниченія въ пользованіи объектомъ права собственности, которыя установлены въ публичномъ интересѣ. Ихъ публично-правовой характеръ проявляется не только въ средствахъ ихъ защиты, но и въ способѣ ихъ возникновенія и прекращенія (см. *Шершеневичъ*, ук. соч., стр. 249). Нѣкоторые авторы считаютъ

ихъ явленіями смѣшаннаго характера, стоящими на границѣ частнаго и публичнаго права (*Курдиновскій*, стр. 63, 65 и *Ренненкампфъ*, Юридическая энциклопедія 1889 г., ст. 215). Вопросу о легальныхъ ограниченіяхъ въ публичномъ интересѣ посвящена значительная часть книги *Загряцкова* Авторъ подробно выясняетъ нормы публичнаго права, регулирующія строительныя отношенія въ публичномъ интересѣ въ германскихъ городахъ. Указанныя публично-правовыя нормы имъ дѣлятся на полицейскія, создаваемыя органами строительной полиціи въ силу общихъ полномочій на охрану публичнаго интереса, и административныя, создаваемыя спеціальнымъ законодательствомъ и порождающія законченныя юридическія отношенія между органами публичной власти и гражданами (стр. 222, см. ук. соч. часть II, гл. I—V). Вещный и публично-правовой характеръ обязательствъ по строительно-полицейскимъ дѣламъ отмѣчаетъ *Хауке* въ своей статьѣ: „Правовыя основы регулированія городскихъ проѣздовъ". Изв. Мос. Гор. Думы, авг. и сент. 1908 г. особ. IV. См. также *O. Mayer*, ук. соч. т. III, § 41.

2. Ученіе о публичныхъ вещахъ. Въ этомъ отдѣлѣ намѣчаются слѣдующіе наиболѣе интересные вопросы:

а) *Понятіе публичныхъ вещей и ихъ классификація.* Основнымъ моментомъ для опредѣленія понятія публичной вещи является не принадлежность ея на правѣ собственности публичному союзу или открытый доступъ для пользованія всѣхъ и каждаго, а непосредственно осуществляемый ею публичный интересъ, важность котораго требуетъ особыхъ гарантій и исключеніе изъ сферы дѣйствія частнаго права. По вопросу о понятіи публичныхъ вещей см. *O. Mayer*, ук. соч., § 35 и 36, *Fleiner*, ук. соч. § 20 и соотв. мѣсто въ курсахъ *Moreau*, *Hauriou* и *Berthélemy*. Отъ уясненія основного понятія публичной вещи зависитъ и установленіе правильной классификаціи публичныхъ вещей. Римское право придерживалось классификаціи вещей по свойствамъ субъекта, въ обладаніи котораго находились данныя вещи. Имущества, принадлежащія публичному союзу (res publicae), дѣлились на res quae in pecunia (patrimonio) habentur и res quae in publico usu habentur. Такимъ образомъ, изъ этой классификаціи исключается административное имущество, которое безспорно является публичною вещью, хотя и не находится въ общемъ пользованіи. Современнымъ правоотношеніямъ болѣе соотвѣтствуетъ классификація по свойствамъ объекта. Данная вещь должна составлять необходимое вещное основаніе для выполненія опредѣленной конкретной задачи управленія. По свой-

ствамъ объекта публичныя вещи, въ тѣсномъ смыслѣ, могутъ быть раздѣлены на административныя имущества и вещи, находящіяся въ общемъ пользованіи. Внѣ этой классификаціи остаются имущества казны—фиска, которыя подчинены дѣйствію гражданскаго права (кромѣ указанныхъ выше источниковъ, см. также *Bierman*, *Osswald*, ук. соч. *Fleiner* § 21 и 22 *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 1910; § 217, *Баронъ*, Система римскаго гражд. права. Вып. II, 1898, *Зомъ*, Институціи § 59, 1916 г., *Анненковъ*, Система рус. гражд. права. т. I стр. 378 и др., *Ельяшевичъ*. Къ ученію о госуд. имуществахъ въ русскомъ правѣ, „Право", 1913 г., №№ 36 и 37, *Елистратовъ*, Основныя начала, § 17.

б) *Юридическія свойства публичной вещи.* Своеобразіе юридическаго состоянія публичныхъ вещей выражается, какъ въ изъятіи ихъ изъ гражданскаго оборота (публичная вещь не можетъ быть отчуждена по сдѣлкамъ частнаго права, обременяема реальными правами и гипотекою, не подлежитъ принудительному взысканію, дѣйствію давности и т. п.), такъ и въ особой защитѣ и юрисдикціи (какъ правило, споры по поводу публично-правового положенія публичной вещи подлежатъ не обычному гражданскому суду, а соотвѣтствующимъ административнымъ инстанціямъ или особымъ административнымъ судамъ; замѣтимъ, что это еще не является принципіально необходимымъ для режима публичныхъ вещей). Кромѣ литературы, указанной въ п. а см. еще *Побѣдоносцевъ*, § 57 и 58, *Шершеневичъ*, стр. 151, 247—254, изд. 1909 г. *Кассо*, *Курдиновскій*, *Анненковъ*, Опытъ комментарія къ Уст. Гр. Судопр., т. I, изд. 1878 г. 84—86, *Нефедьевъ*, Очерки по водному праву, вып. I стр. 32—33.

в) *Администрація публичной вещи.* Въ настоящее время къ разряду публичныхъ вещей относятся не только тѣ вещи, которыя по своимъ естественнымъ свойствамъ подлежатъ общему пользованію, но и тѣ искусственныя сооруженія многочисленныхъ службъ, которымъ придается, силою закона, свойство публичныхъ вещей, въ виду значительности осуществляемаго ими публичнаго интереса. Администрація публичныхъ вещей требуетъ, такимъ образомъ, наличности сложной организаціи и ея порядокъ противъ нарушенія со стороны частныхъ лицъ поддерживается средствами публичной власти. Организація соотвѣтствующей хозяйственной и административной полиціи и ея компетенція (рѣчной, портовой, дорожный и т. п.) предусматривается отдѣльными законами и статутами. Вопросы администраціи публичной вещи и различные виды полиціи разсматриваются довольно подробно въ русской литературѣ административнаго права.

См. *Ивановскій*, Учебникъ административнаго права, § 89 и 90, 1911 г.; *Назимовъ*, Лекціи по полицейскому праву, стр. 105—109 и 149—153; *Тарасовъ*, Очерки науки полицейскаго права § 108—113, 1897 г., *Бѣлявскій*, Полицейское право § 37—39, 60, 75 и 76, 1915 г.

Въ связи съ ученіемъ объ администраціи публичной вещи въ наукѣ публичнаго права вырабатывается понятіе публичнаго установленія, въ основѣ котораго лежитъ начало спеціализаціи. Въ русской литературѣ на это впервые указано было Елистратовымъ (Основныя начала, § 17, стр. 155—156). По этому вопросу Елистратовъ даетъ слѣдующія библіографическія указанія: *Michoud*, La théorie de la personnalité morale, I, p. 324—373, II p. 142—194, *Hauriou*, Précis de droit administratif, 1914, p. 342—357. *H. Ripert*, Le principe de la specialité, 1906; *O. Mayer*, Droit admin. allem. § 51, 56; *Fleiner*, Institutionen, § 18.

3. *Права пользованія публичною вещью.* Пользованіе публичною вещью можетъ происходить въ слѣдующихъ трехъ формахъ: пользованіе всѣхъ (право участія общаго), спеціальное разрѣшеніе и концессія.

Послѣднія двѣ формы имѣютъ своимъ юридическимъ основаніямъ, какъ общее правило, договоръ и соглашеніе или же спеціальный односторонній административный актъ, которыми устанавливается опредѣленное правоотношеніе между субъектами и публичною властью.

Природа права общаго пользованія спорна. Общее мнѣніе склоняется къ тому, что это право не соотвѣтствуетъ строгому понятію публично-субъективнаго права, а является скорѣе частью индивидуальной и экономической свободы, которая признается естественнымъ достояніемъ человѣка (O. Mayer) или же своеобразнымъ рефлексомъ права (G. Jellinek). Въ русской литературѣ отмѣтимъ своеобразный взглядъ Трифонова, который признаетъ за лицомъ публичное и неотчуждаемое право на вещи, поскольку послѣднія являются объектами общественной или индивидуальной свободы (указ. соч., § 36 и 37). О формахъ правъ пользованія и ихъ юридической природѣ см. *O. Mayer*, ук. соч., § 37—39, см. также *G. Jellinek*, System der subject. öff. Rechte, 1892, VI, 70—contra ср. *Рождественскій*, Теорія суб. публ. правъ 1913 г., стр. 36. Вопросъ о правѣ общаго пользованія въ русской литературѣ разрабатывался, по преимуществу, цивилистами въ главѣ „о правѣ участія общаго“ (см. соотв. главы въ указ. курсахъ). Отмѣтимъ, что гражданское право до сихъ поръ не создало юридической конструкціи этого права и не опредѣлило формы его защиты.

И. Евтихіевъ.

Соціальный Музей имени А. В. Погожевой и Кабинетъ административнаго права при Московскомъ Университетѣ.

Долговременная дѣятельность А. В. Погожева въ качествѣ санитарнаго врача Московскаго губернскаго земства ставила его въ непосредственныя отношенія съ фабриками и заводами Московскаго района. Изучая положеніе рабочихъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ и общія условія труда на фабрикахъ и заводахъ, А. В. Погожевъ пришелъ къ мысли о необходимости созданія такого центра, который имѣлъ бы цѣлью содѣйствовать рабочимъ и предпринимателямъ въ созданіи нормальныхъ условій труда путемъ всесторонняго и нагляднаго ихъ ознакомленія съ богатымъ опытомъ иностранныхъ государствъ и съ соотвѣтствующими начинаніями въ области русской промышленности. Къ чисто показательному выставочному отдѣлу соціальной экономіи, заключавшему въ себѣ рядъ таблицъ, діаграммъ, фотографическихъ снимковъ, моделей и пр., А. В. Погожевъ присоединилъ отдѣлъ спеціальной литературы, который образовалъ ядро библіотеки Музея. Впослѣдствіи къ этимъ двумъ отдѣламъ былъ присоединенъ третій—по систематическому собиранію вырѣзокъ изъ газетъ. Такимъ образомъ, постепенно Музей превратился въ собраніе всевозможныхъ показательныхъ и литературныхъ матеріаловъ по вопросамъ охраны труда и соціальной экономіи.

Организація Музея велась А. В. Погожевымъ по образцамъ аналогичныхъ учрежденій Западной Европы и Америки, при чемъ особенная близость наблюдалась между Музеемъ А. В. Погожева и Соціальнымъ Музеемъ въ Парижѣ. А. В. Погожевъ усваиваетъ то же наименованіе для учреждаемаго имъ Музея и даетъ приблизительно такое же опредѣленіе задачъ Музея и путей къ ихъ достиженію, какъ и Парижскій Соціальный Музей.

Однако, при тѣхъ ограниченныхъ средствахъ, которыми располагалъ А. В. Погожевъ для Соціальнаго Музея, ему не

Анна Васильевна Погожева († 12 января 1908 г.).

удалось поставить Музей на такую широкую общественную дорогу, на которую могъ стать Соціальный Музей во Франціи. Соціальный Музей А. В. Погожева пріобрѣлъ характеръ скорѣе научно-вспомогательнаго учрежденія, главной задачей котораго стало не воздѣйствіе, прямое или косвенное, на работодателей и рабочихъ, въ видахъ улучшенія условій труда, а содѣйствіе научнымъ работамъ въ этой области своей богатой и во многихъ отношеніяхъ единственной коллекціей литературныхъ и показательныхъ матеріаловъ по соціальнымъ вопросамъ.

Соціальный Музей имени А. В. Погожевой ставитъ своей цѣлью собирать, систематизировать и предоставлять для ученыхъ и учебныхъ работъ какъ студентамъ Университета, такъ и всѣмъ прочимъ интересующимся лицамъ, тѣ матеріалы, которые поступаютъ въ Музей. Впредь до выработки, въ установленномъ порядкѣ, особаго Положенія о Соціальномъ Музеѣ, посторонніе лица, согласно общимъ университетскимъ правиламъ, допускаются для занятій въ Музеѣ съ разрѣшенія г. Ректора Университета.

Матеріалы, поступающіе въ Соціальный Музей, систематизируются по слѣдующей классификаціи, выработанной А. В. Погожевымъ.

Отдѣлъ I. Общая санитарная и промысловая статистика. Учетъ численности рабочихъ и организація статистики труда.

Отдѣлъ II. Сельско-хозяйственная промышленность. Отхожіе и кустарно-ремесленные промыслы.

Отдѣлъ III. Общія экономическія условія быта рабочихъ и свѣдѣнія о состояніи промышленности, въ связи съ развитіемъ законодательства.

Отдѣлъ IV. Рабочій вопросъ вообще.

Отдѣлъ V. Книги особаго подраздѣленія (выдачѣ для чтенія не подлежатъ).

Отдѣлъ VI. Работа женщинъ и малолѣтнихъ въ Россіи и за границей.

Отдѣлъ VII. Кооперативы и артели для производства и кредита.

Отдѣлъ VIII. Безработица и мѣры борьбы съ нею.

Отдѣлъ IX. Борьба съ жилищной нуждой въ Россіи и за границей.

Отдѣлъ X. Рабочее время, заработная плата и бюджетъ рабочихъ въ Россіи и за границей.

Отдѣлъ XI. Союзы предпринимателей и рабочихъ.

Отдѣлъ XII. Стачки и локауты.

Отдѣлъ XIII. Посредничество между предпринимателями и рабочими.

Отдѣлъ XIV. Борьба съ алкоголизмомъ и проституціей.

Отдѣлъ XV. Учрежденія, имѣющія цѣлью умственное и нравственное развитіе рабочихъ.

Отдѣлъ XVI. Охрана жизни и здоровья рабочихъ.

Отдѣлъ XVII. Несчастные случаи при промысловыхъ работахъ, отвѣтственность предпринимателей и различные виды страхованія рабочихъ.

Отдѣлъ XVIII. Условія быта и гигіены труда по отдѣльнымъ производствамъ и профессіямъ.

Отдѣлъ XIX. Соціальная медицина и гигіена.

Отдѣлъ XX. Общественная и частная благотворительность.

Отдѣлъ XXI. Уставы и отчеты общеполезныхъ учрежденій въ иностранныхъ учрежденіяхъ и въ Россіи.

Отдѣлъ XXII. Справочный.

Отдѣлъ XXIII. Повременныя изданія.

Отдѣлъ XXIV. Вспомогательный.

Соціальный Музей слѣдитъ за текущей повременной и неповременной литературой по соотвѣтствующимъ вопросамъ, составляетъ библіографическіе указатели, собираетъ въ свою библіотеку, по возможности и въ предѣлахъ имѣющихся средствъ, всѣ вновь выходящія изданія на русскомъ и иностранныхъ языкахъ.

Музей распадается на отдѣлы: 1) *Показательный отдѣлъ*, гдѣ собраны таблицы, діаграммы, фотографическіе снимки и діапозитивы, модели и пр. по рабочему вопросу; 2) *Библіотеку*; 3) *Отдѣлъ газетныхъ вырѣзокъ*, гдѣ ежедневно просматриваются получаемыя Музеемъ газеты и дѣлаются вырѣзки, систематизируемыя въ особыхъ папкахъ—доссье по классификаціи Музея, и 4) *Кабинетъ административнаго права*. Послѣдній первоначально былъ созданъ, по почину и усиліями М. Д. Загряцкова, для потребностей каѳедры административнаго права, въ качествѣ особаго учебно-вспомогательнаго учрежденія при Университетѣ. Однако, сродство задачъ этого учрежденія съ задачами Соціальнаго Музея побудили связать ихъ въ одно цѣлое. Кабинетъ административнаго права образуется изъ научной литературы по этой обширной отрасли права и изъ газетныхъ вырѣзокъ, знакомящихъ съ текущею административною дѣятельностью правительства, земствъ и городовъ. Разростающуюся библіотеку Кабинета административнаго права рѣшено съ нынѣшняго года выдѣлить изъ библіотеки Соціальнаго Музея по особому каталогу.

Къ началу 1916 года библіотека Соціальнаго Музея и Кабинета административнаго права насчитывала 9883 названія. Большая часть поступившихъ въ библіотеку книгъ и брошюръ полу-

чена безплатно, въ видѣ пожертвованій, отъ разныхъ учрежденій и лицъ.

Въ 1915 году безплатной присылкой своихъ изданій Музею оказали содѣйствіе слѣдующія учрежденія: Государственный Совѣтъ, Государственная Дума, включившая Соціальный Музей въ 1913 году въ списокъ учрежденій, пользующихся правомъ получать всѣ изданія Государственной Думы; Министерства: Торговли и Промышленности, Финансовъ, Землеустройства и Земледѣлія, Земскій Отдѣлъ, Совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, Центральный Статистическій Комитетъ, Управленіе главнаго врачебнаго инспектора, ВЕРХОВНЫЙ Совѣтъ по призрѣнію семей лицъ, призванныхъ на войну, а также семей раненыхъ и павшихъ воиновъ, Всероссійскій Земскій Союзъ, Союзъ Городовъ, Попечительство о трудовой помощи, Московское столичное попечительство о народной трезвости, комиссія по организаціи народныхъ чтеній для рабочихъ г. Москвы, Московское городское общественное управленіе, Петроградская городская управа, Харьковская городская управа, Пензенская городская управа, Губернскія земскія управы: Тверская, Уфимская, Екатеринославская, Рязанская, Полтавская, Екатеринославскій биржевой комитетъ, Совѣтъ съѣздовъ горно-промышленниковъ Юга Россіи, Всероссійское общество сахарозаводчиковъ, Общества сельскаго хозяйства: Московское и Полтавское, и др.

Журналовъ Соціальный Музей получалъ въ 1915 году 84, изъ нихъ 75 на русскомъ языкѣ: Библіографическія Извѣстія, Бюллетени Кабинета экономическаго изученія Россіи Харьковскихъ высшихъ коммерческихъ курсовъ, Война и евреи, Вопросы страхованія, Врачебно-санитарный обзоръ Костромской губерніи, Врачебно-санитарная хроника г. Москвы, Въ борьбѣ за трезвость, Вѣдомости Московскаго Градоначальства, Вѣстникъ Европы, Вѣстникъ землеустройства сѣверо-восточнаго района, Вѣстникъ инженеровъ, Вѣстникъ Краснаго Креста, Вѣстникъ мелкаго кредита, Вѣстникъ общественной гигіены, Вѣстникъ полиціи, Вѣстникъ права, Вѣстникъ Рязанскаго губернскаго земства, Вѣстникъ сахарной промышленности, Вѣстникъ сельскаго хозяйства, Вѣстникъ Союза русскаго народа, Вѣстникъ Финансовъ, Промышленности и Торговли, Горнозаводское Дѣло, Дружескія рѣчи, Ежемѣсячный статистическій бюллетень по г. Москвѣ, Ежемѣсячникъ статистическаго отдѣленія Петроградской городской управы, Ежемѣсячная статистика желѣзной промышленности Юга Россіи, Еженедѣльный бюллетень по г. Москвѣ, Еженедѣльникъ статистическаго отдѣленія Петроградской городской управы, Журналъ

Министерства Юстиціи, За Россію, Земледѣльческая газета, Извѣстія ВЕРХОВНАГО Совѣта по призрѣнію семей лицъ, призванныхъ на войну, а также семей раненыхъ и павшихъ воиновъ, Извѣстія Всероссійскаго Союза Городовъ, Извѣстія Главнаго Комитета Всероссійскаго Земскаго Союза, Извѣстія Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія, Извѣстія Земскаго Отдѣла Мин. Вн. Дѣлъ, Извѣстія Кіевскаго Коммерческаго Института, Извѣстія Костромского губернскаго земства, Извѣстія Московской городской думы, Извѣстія Московской губернской земской управы, Извѣстія Общества для содѣйствія улучшенію и развитію мануфактурной промышленности, Извѣстія Общества заводчиковъ и фабрикантовъ Московскаго промышленнаго района, Извѣстія Петроградской городской думы, извѣстія Петроградскаго Политехническаго Института, Извѣстія юридическаго книжнаго склада Право, Именной списокъ рененыхъ и больныхъ офицерскихъ и нижнихъ чиновъ по свѣдѣніямъ справочнаго отдѣла Краснаго Креста, Казанскій Медицинскій Журналъ, Кооперативная жизнь, Книжная Лѣтопись, Народная газета (органъ союза сибирскихъ маслодѣльныхъ артелей), Народное образованіе (Отдѣлъ Извѣстій Московской городской думы), Новый Колосъ, Объединеніе, Общественный Врачъ, Правительственный Вѣстникъ, Право, Почтово-телеграфное эхо, Родная Жизнь, Русскія Записки, Сборникъ касающихся Финляндіи законовъ и постановленій общегосударственнаго значенія, Свѣдѣнія врачебно-санитарнаго отдѣла г. Пензы, Свѣдѣнія земской санитарно-врачебной организаціи Московской губерніи, Свѣдѣнія медико-санитарнаго бюро Нижегородскаго губернскаго земства, Союзъ Потребителей, Страховое Обозрѣніе, Страхованіе рабочихъ, Трудовая помощь, Труды ИМПЕРАТОРСКАГО Вольнаго Экономическаго Общества, Украинская Жизнь, Фельдшерскій Вѣстникъ, Экономистъ, Экономическое возрожденіе Россіи.

На иностранныхъ языкахъ Музей получалъ въ 1915 году 9 изданій:

1) Arbeitsstatistisk tidskrift utgifen af industristyrelsen i Finland.
2) Bulletin mensuel des institutions économiques et sociales.
3) Bulletin mensuel des renseignements agricoles.
4) Bulletin of the United States Bureau of labor.
5) Bulletin de statistique agricole.
6) Mouvement de la population de l'Empire du Japon.
7) New South Wales statistical register.
8) Special reports of bureau of the census (department of commerce and labor).
9) The women's industrial news.

Отдѣлъ газетныхъ вырѣзокъ получалъ въ 1915 году 24 ежедневныхъ изданія: Баку, Голосъ Москвы, Волга, Воронежскій Телеграфъ, Городской Вѣстникъ, День, Земщина, Кавказскій Телеграфъ, Кіевская Мысль, Коммерсантъ, Московскія Вѣдомости, Новое Время, Новые Дни, Русскія Вѣдомости, Русское Слово, Рѣчь, Сельскій Вѣстникъ, Торгово-Промышленная Газета, Утро, Утро Россіи, Утро Юга, Финляндская Газета, Южныя Вѣдомости, Южная Мысль.

Всѣ эти изданія высылались Соціальному Музею безплатно. Количество газетныхъ вырѣзокъ къ концу 1915 года достигло 56000.

Для возможно болѣе удобнаго пользованія матеріалами Музея и Кабинета административнаго права составляются карточные каталоги. Систематическій каталогъ былъ составленъ уже при А. В. Погожевѣ. Позднѣе было закончено составленіе алфавитнаго каталога, пока для книгъ и брошюръ на русскомъ языкѣ. Въ 1915 году былъ составленъ каталогъ показательнаго отдѣла, Музея, который къ концу названнаго года содержалъ 967 діаграммъ, картограммъ и моделей.

Въ 1915 году сотрудниками Соціальнаго Музея и Кабинета административнаго права и другими лицами были сдѣланы на семинаріи по административному праву, пріуроченному къ названнымъ учрежденіямъ, слѣдующіе доклады: *П. И. Алексѣевъ*, Право обществъ, *Н. П. Ануфріевъ*, Юридическій методъ въ государствовѣдѣніи.—Особыя по дѣламъ объ обществахъ присутствія. *В. Н. Дурденевскій*, Печать и военная оккупація.—Основныя права гражданъ и безопасность государства. *И. И. Евтихіевъ*, Страхованіе рабочихъ на случай болѣзни. — Доктрина М. Оріу объ административной юстиціи. *П. А. Ковчеговъ*, Юридическая природа государства. *А. Н. Колесниковъ*, Идея права на полный продуктъ труда и идея права на существованіе. — Циркуляръ и законъ. — Право родного языка. *С. И. Кононовъ*, Юридическія предпосылки рабочаго вопроса. *А. А. Лихачевъ*, Публично-правовая природа взаимнаго земскаго страхованія. *О. А. Хауке*, Землеустройство, понятіе и основныя черты. — Надзоръ за крестьянскимъ управленіемъ.

Завѣдывалъ Соціальнымъ Музеемъ и Кабинетомъ административнаго права орд. проф. А. И. Елистратовъ въ сотрудничествѣ съ ассистентомъ при каѳедрѣ административнаго права приватъ-доцентомъ Н. П. Ануфріевымъ. Сотрудниками Соціальнаго Музея и Кабинета административнаго права въ 1915 году являлись: приватъ-доценты П. И. Алексѣевъ и В. Н. Дурденевскій и оставлен-

ные при Университетѣ по каѳедрѣ административнаго права И. И. Евтихіевъ, А. Н. Колесниковъ и О. А. Хауке.

Управленіе Соціальнаго Музея имени А. В. Погожевой считаетъ своимъ долгомъ выразить глубокую благодарность всѣмъ учрежденіямъ и лицамъ, оказавшимъ Музею содѣйствіе безплатной присылкою своихъ трудовъ и изданій.

Только благодаря широкой общественной поддержкѣ Соціальный Музей и можетъ осуществить свое назначеніе.

Сводное обозрѣніе преподаванія по предметамъ государственнаго и административнаго права въ Россіи на 1915-16 академическій годъ[1 2]).

Владивостокъ. Восточный Институтъ[3]).

1. Государственное устройство Россіи и главнѣйшихъ державъ. Магистрантъ политической экономіи и статистики *Н. И. Кохановскій*. Въ программу курса входитъ: Общее ученіе о государствѣ. Русское государственное право. Монархъ. Обезпеченіе законности въ государственномъ строѣ и управленіи. Органы законодательства. Органы верховнаго управленія. Органы центральнаго управленія. Мѣстное управленіе. Судоустройство. Земское и городское самоуправленіе. Населеніе. Сословія и племенныя

---

[1]) Составитель настоящаго обозрѣнія считаетъ своимъ долгомъ принести глубокую благодарность деканамъ юридическихъ факультетовъ и другимъ лицамъ, не отказавшимъ ему въ просьбѣ прислать обзоры и программы по предметамъ государственнаго и административнаго права. Необходимые матеріалы удалось получить не отовсюду—и потому предлагаемое сводное обозрѣніе не отличается желательной полнотою. Тѣмъ не менѣе мы рѣшаемся его напечатать, такъ какъ потребность во взаимномъ ознакомленіи и во взаимномъ сближеніи русскихъ ученыхъ, работающихъ въ одной спеціальности, все болѣе растетъ, а между тѣмъ даже самая элементарная оріентировка въ вопросахъ, касающихся русской юридической Минервы, сопряжена у насъ съ исключительными трудностями. За дальнѣйшую присылку обозрѣній преподаванія, программъ, общихъ обзоровъ курса и другихъ матеріаловъ, могущихъ оріентировать въ вопросахъ преподаванія наукъ государственнаго и административнаго права и связанныхъ съ ними дисциплинъ въ Россіи, приносимъ сугубую благодарность.

Проф. **А. И. Елистратовъ.**
Москва, Соціальный Музей имени А. В. Погожевой
Страстной бульв., 10.

[2]) Указываемое число часовъ курсовъ вездѣ надо понимать въ смыслѣ недѣльныхъ часовъ въ оба полугодія, если нѣтъ особой оговорки. Приводимыя программы представляютъ собою программы для испытаній.

[3]) Обозрѣніе преподаванія на 1914-15 годъ.

группы. Исключительныя мѣры охраненія государственнаго порядка. Государственная служба. Въ качествѣ пособій рекомендуется: А. С. Алексѣевъ, Русское государственное право, Н. М. Коркуновъ, Русское государственное право. В. М. Устиновъ, Русское государственное право. Сводъ Основ. Госуд. Зак., изд. 1906 г.

2. Политическая организація современнаго Китая. *Проф. П. П. Шмидтъ.* I ч. для студ. III курса.

3. Обзоръ политическаго и экономическаго строя и торгово-промышленной дѣятельности современной Манджуріи. И. д. проф. *А. В. Гребенщиковъ.* По I-му ч. для студ. II, III и IV курсовъ.

4. Въ программу курса проф. *Н. В. Кюнера* „Новѣйшая исторія (XIX вѣка) Китая, Кореи и Японіи, въ связи съ исторіей сношеній Россіи съ этими странами“ для студ. II и III курса (1 и 2 ч.) входятъ подробно вопросы о политическомъ устройствѣ названныхъ странъ.

Варшава. См. Ростовъ на Дону.

Казань. Юридическій факультетъ Казанскаго Университета.

1. Государственное право. Засл. орд. проф. д-ръ пол. пр. *В. В. Ивановскій.* 6 ч. 1) Введеніе въ общее ученіе о государствѣ; 2) Конституціонное право современныхъ государствъ и 3) Русское государственное право. Пособія: Еллинекъ, Вильсонъ, Лазаревскій и В. В. Ивановскій. Учебникъ государственнаго права, изд. 4-е, 1913. Программа составлена примѣнительно къ названному учебнику В. В. Ивановскаго.

2. Семинарскія занятія по государственному праву. I часъ для студентовъ I—VIII семестровъ. *В. В. Ивановскій.*

3. Полицейское право. И. д. экстраорд. проф. маг. пол. пр. *В. Ѳ. Матвѣевъ.* 4 ч. год. Содержаніе курса: Общая часть — исторія науки, органы управленія, формы административной дѣятельности, административная юстиція. Особенная часть—законодательство о правѣ передвиженія, о правѣ союзовъ и собраній, о печати, объ исключительномъ положеніи, санитарная полиція, народное образованіе, экономическая политика, фабричное законодательство, общественное призрѣніе. Пособія: Ивановскій, Дерюжинскій, Елистратовъ, Основныя начала, Лазаревскій, Административное право, органы управленія, Савичъ, Новый государственный строй Россіи, Дайси, Schönberg, Handbuch B. III, G. Meyer, Berthélemy. Программа по административному (полицейскому) праву для испытаній составлена примѣнительно къ Учебнику административнаго права В. В. Ивановскаго.

Кіевъ. См. Саратовъ.

Москва. Императорскій Университетъ.

Юридическій факультетъ.

I. Государственное право.

1. Государственное право русское и важнѣйшихъ иностранныхъ государствъ. 6 ч. для студ. 2-го курса. Орд. проф. д-ръ госуд. права, д-ръ всеобщей исторіи *С. А. Котляревскій.* Пособія: Коркуновъ, Кокошкинъ и Лазаревскій, т. I (изд. 3). Программа содержитъ 1) общую теорію государственнаго права и 2) русское государственное право. Первая часть составлена примѣнительно къ лекціямъ по общему государственному праву Ѳ. Кокошкина, вторая—примѣнительно къ курсу Конституціоннаго права Лазаревскаго.

2. Практическія занятія по русскому государственному праву. 2 ч. *С. А. Котляревскій.* Пособія: Законодательные акты переходнаго времени подъ ред. Лазаревскаго и Современныя конституціи, т. I и II подъ ред. Гессена и бар. Нольде.

3. Практическія занятія по государственному праву (Общая часть). 2 ч. для подготовленныхъ. Пр.-доц. маг. госуд. права *Н. Н. Алексѣевъ.*

4. Практическія занятія по конституціонному праву. 2 ч. Пр.-доц. *М. С. Фельдштейнъ.*

5. Практическія занятія по государственному праву. 2 ч. Пр.-доц. *Н. П. Ануфріевъ.* Предметъ занятій: Основные моменты конституціонной исторіи Англіи. Изученіе конституціонныхъ актовъ съ историческими и политико-юридическими комментаріями къ нимъ. Предполагается прочесть: Magna Carta 1215, Statutum de tallagio non concedendo 1297, Petition of Right 1628, Habeas Corpus Act 1679. Bill of Rights 1689, Act of Settlement 1700, Union with Scotland 1707, Union with Ireland 1801, Reform bill 1832 (1867, 1885), Parliamentarv act 1911, Home Rule for Ireland 1914. Пособія: The political History of England in twelve volumes, London 1906.—Stubbs. Select Charters.

6. Мѣстное самоуправленіе. 2. ч. (Дополнительный курсъ). *М. С. Фельдштейнъ.* Пособія: Коркуновъ, т. II. Редлихъ, Англійское мѣстное управленіе. Аваловъ, Децентрализація и самоуправленіе во Франціи. Елистратовъ, Учебникъ, в. 2, Основныя начала. Лазаревскій, Лекціи, т. 2, и Отвѣтственность за убытки. Свѣшниковъ, Основы и предѣлы самоуправленія. Еллинекъ, Общее ученіе о государствѣ и System der subjekt. öffentlichen Rechte. Hatschek, Die Selbstverwaltung.

7. Государство и церковь во Франціи въ XIX в. 2 ч. (не-

обяз.). Пр.-доц. *М. В. Зызыкинъ*. Пособіе: Debidour, L'Eglise cath. et l'Etat.

II. Административное право.

1. Общій курсъ административнаго права. 4 ч. для студ. 3 курса. Орд. проф., д-ръ полиц. права, *А. И. Елистратовъ*. Пособія: Елистратовъ, Основныя начала административнаго права (на стр. 58 и 64 подробно указаны важнѣйшіе учебники и курсы по административному праву. Его же, Административное право. (Моск. Общ. Нар. Унив.). Ивановскій, Учебникъ административнаго права. Тарасовъ, Лекціи по полицейскому (админ.) праву. Лазаревскій, Лекціи, т. II, ч. 1. Коркуновъ, Русское государственное право, и Дерюжинскій, Полицейское право. Программа для испытаній составлена примѣнительно къ Основнымъ началамъ и Лекціямъ Елистратова. По основнымъ началамъ: Введеніе. Общая часть: публично-правовое отношеніе, публично-правовые акты, система административныхъ учрежденій и защита публичнаго права. По Лекціямъ: право личной неприкосновенности, передвиженія, печати, собраній и обществъ и исключительное положеніе, народное образованіе, публичное обезпеченіе нетрудоспособныхъ и публичное попеченіе о трудоспособныхъ.

2. Практическія занятія по административному праву (въ помѣщеніи Соціальнаго музея имени А. В. Погожевой (2 ч.) для подготовленныхъ *А. И. Елистратовъ*.

3. Практическія занятія по административному праву (репетиторій) 2 ч. въ вес. пол. Пр.-доц. *В. Н. Дурденевскій*.

4. Воинская повинность (практическія занятія). 2 ч. въ вес. пол. Пр.-доц. *В. Н. Дурденевскій*. Пособія: Коркуновъ, т. I, Грековъ, А. Правовое положеніе арміи въ государствѣ, Спб., 1908. Заусцинскій, П. Кодификація русскаго военнаго права въ связи съ исторіей развитія русскаго войска. Спб. 1909. Дурденевскій, В. Н. Воинская повинность и ея правовая эволюція. Русская Мысль, 1915, кн. IX (литературныя указанія). Уставъ о воинской повинности, изд. 1915 г. (неоффиц. изд. Горяинова 1913 г. рекомендуется параллельно). Уставы внутренней службы и дисциплинарный по Своду военныхъ постановленій (рекомендуется въ изданіяхъ „Юриста" и Березовскаго).

5. Государственная и общественная служба. 2 ч. въ вес. пол. (курсъ необяз.). Пр.-доц. *П. И. Алексѣевъ*. Пособія: Уставъ о о службѣ по опредѣленію отъ правительства (Св. зак., т. III). Роговинъ, Уставъ о службѣ. Мышъ, Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Мышъ, Городовое положеніе. Курсы Елистратова (Основныя начала) и Лазаревскаго (Русское государственное право,

Богословъ Д. М. Лекціи [illegible] (Русское [illegible]

Стратонитскій Н. А. Семинарій по ист. русскаго права

т. II, ч. 1). Кенигсонъ, Проступки и преступленія по службѣ и порядокъ отвѣтственности должностныхъ лицъ.

Историко-филологическій факультетъ.

Государственное право. 2 ч. *Н. Н. Алексѣевъ.*

Императорскій Лицей въ память Цесаревича Николая. Университетское отдѣленіе.

1. Государственное право. 4 ч. для студ. II курса трехгод. состава и II и III курсовъ четырехгод. состава. Орд. проф. *А. И. Елистратовъ.* Пособія: Елистратовъ, Очеркъ государственнаго права. (Конституціонное право), изд. 2. М. 1915. Курсы Лазаревскаго, Коркунова, Ивановскаго, изъ переводныхъ—Леона Дюги, Дайси и Еллинека, а также „Юридическія предпосылки русскихъ Основныхъ Законовъ" Котляревскаго. Программа составлена примѣнительно къ Очерку государственнаго права Елистратова.

2. Административное право. 4 ч. для студентовъ II курса трехгод. состава и III курса четырехгод. состава. Засл. орд. проф. пол. права *И. Т. Тарасовъ*, Пособія: Тарасовъ, Очеркъ науки полицейскаго права, М. 1897, и Лекціи по полицейскому (административному) праву, т. I—III, М. 1909—1914. Программа составлена примѣнительно къ названнымъ пособіямъ.

Лазаревскій Институтъ Восточныхъ языковъ.

1. Государственное право. I ч. Орд. проф. д-ръ церк. права *П. В. Гидуляновъ.* Пособіе: В. В. Ивановскій, Учебникъ государственнаго права.

2. Административное право. I ч. вес. пол. Орд. проф. *А. И. Елистратовъ.* Пособіе: Елистратовъ, Административное право. Лекціи.

Московскій Городской Народный Университетъ имени А. Л. Шанявскаго.

Академическое отдѣленіе. Группа общественныхъ и философскихъ наукъ.

1. Государственное право иностранныхъ державъ. По 2 ч. во второй и третій годъ ученія. Д-ръ госуд. права *В. М. Устиновъ.* Программа:

Что такое наука о государствѣ? Вопросъ о ея предпосылкахъ и методахъ, о ея положеніи среди всей системы человѣческаго знанія есть проблема систематической философіи, и всякое ученіе о государствѣ покоится на извѣстныхъ философскихъ основа-

ніяхъ.—Естественныя науки и науки о культурѣ. Бытіе и долженствованіе; причинность и цѣлесообразность. Логика и этика. Этика и ея отношеніе къ праву.—Государство можетъ быть изучаемо съ различныхъ точекъ зрѣнія (напр.: исторической, соціальной, психологической), но основной, опредѣляющей точкой зрѣнія является правовая, юридическая; эта точка зрѣнія уже предполагается всѣми другими. Государство, какъ явленіе права, какъ право.—Объемъ и дѣленіе науки о государствѣ: общее и особенное государственное право; государственное право западно-европейскихъ державъ.

Различныя теоріи, обосновывающія государство: теократическая, патріархальная, договорная, матеріалистическая. Теоріи, обосновывающія государство его цѣлью.—Теоріи, принципіально отрицающія цѣлесообразность государства: теоріи анархизма; ихъ критическая оцѣнка. Максъ Штирнеръ и Толстой, какъ наиболѣе послѣдовательные теоретики анархизма.—Въ чемъ основная ошибка анархизма. Принципіальное оправданіе государства. Толстой и Вл. Соловьевъ. Проблема объ отношеніи государства и права.—Право обосновываетъ государство или государство обосновываетъ право?

Частное и публичное право; трудности ихъ разграниченія. Государственное право, какъ одна изъ вѣтвей публичнаго права.—Правовое положеніе элементовъ государства: народъ, территорія, власть.

Функціи государства и ихъ раздѣленіе: законодательство, администрація, судъ. Проблема раздѣленія властей у Монтескье и ея современное значеніе.—Органы государства: непосредственные и посредственные, первичные и вторичные. Организація верховныхъ органовъ власти: монархія и республика.—Глава государства: монархъ въ конституціонныхъ монархіяхъ. Престолонаслѣдіе. Президентъ республики. Способы его избранія.—Народное представительство. Возникновеніе его въ Англіи. Парламенты. Двухпалатная система.—Избирательное право и его виды. Созывъ и роспускъ народнаго представительства. Компетенція народнаго представительства.—Законодательство: финансовая функція (утвержденіе или неутвержденіе бюджета); контрольная функція: право запросовъ; административная функція.—Министерство и его организація. Зависимость министерства отъ главы государства и отъ народнаго представительства. Отвѣтственность министровъ—судебная и политическая. Развитіе послѣдней. Парламентскій режимъ.—Субъективныя публичныя права: «права человѣка и гражданина». Неприкосновенность личности въ Англіи.

Предѣлы вмѣшательства государства въ сферу дѣятельности личности. Права на положительныя услуги со стороны государства. Права на участіе въ созданіи органовъ государства для вліянія на ходъ политики.—Будущее современнаго государства. Критика современнаго парламентаризма на Западѣ.—Мнѣніе корифеевъ современной науки Іеллинека и Дюги. Новѣйшія исканія въ сферѣ политическихъ идеаловъ.

2. Наука о государственномъ управленіи. 2 ч. во второй годъ. М-ръ полиц. права *М. Д. Загряцковъ*. Программа: Общая часть.

Наука о внутреннемъ управленіи и административное право. Методъ и содержаніе науки административнаго права.

Правовое государство, какъ субъектъ юридическихъ отношеній въ области внутренняго управленія. Права и обязанности подданныхъ. Ученіе о субъективныхъ публичныхъ правахъ. Публично-правовое отношеніе, его субъекты и виды. Публичная собственность, публично-правовые сервитуты и публично-правовыя обязательственныя отношенія. Право публичныхъ службъ.

Организація внутренняго управленія правового государства. Органы государственной власти, ихъ классификація. Ученіе о государственной службѣ. Верховное и подчиненное управленіе. Центральное и мѣстное управленіе.

3. Основы мѣстнаго самоуправленія. 2 ч. въ осеннемъ сем. въ третій годъ. *Н. Н. Авиновъ*. Программа:

Постановка вопроса о самоуправленіи въ наукѣ государственнаго права. Общественная и государственная теорія самоуправленія.

Формы мѣстнаго самоуправленія на Западѣ (Франція, Англія и Пруссія).

Мѣстное самоуправленіе въ Россіи—земское, городское, сословное (крестьянское, дворянское; особый характеръ крестьянскаго самоуправленія, его значеніе).

Организація земскаго самоуправленія въ Россіи. Положеніе 1864 и 1890 гг. Земское представительство. Компетенція земскихъ учрежденій. Распорядительные и исполнительные органы земскаго самоуправленія. Структура исполнительныхъ органовъ: выборная и назначенная часть ихъ.

Городское самоуправленіе въ Россіи. Городовыя Положенія 1870 и 1892 гг. Представительство, компетенція, органы распорядительные и исполнительные.

Функціи общаго управленія въ крестьянскомъ сословномъ самоуправленіи. Его органы и компетенціи. Недостатки въ его организаціи. Проектъ волостного земства.

4. Мѣстное самоуправленіе. 1 ч. (практическія занятія) и Муниципальное право, 1 ч. черезъ недѣлю (семинарій). *М. Д. Загряцковъ.* Программа:

1. Мѣстное самоуправленіе. Теоріи и типы мѣстнаго самоуправленія. Исторія организаціи и компетенціи мѣстнаго самоуправленія въ Россіи. Земское и городское общественное управленіе. Крестьянское сословное самоуправленіе. Право публичныхъ службъ. Полиція безопасности, ея организація и компетенція. Санитарно-медицинская полиція на западѣ и въ Россіи. Основные принципы строительнаго и жилищнаго права. Земская медицинская и санитарная огранизаціи. Организація продовольственной помощи. Страховой и кредитный принципъ. Дѣйствующій продовольственный уставъ. Организація народнаго образованія. Принципъ единой школы и его видоизмѣненіе практикой и законодательствомъ европейскихъ государствъ. Обязательное и всеобщее обученіе въ Россіи и на Западѣ. (Законъ 3-го мая 1908 г). Законодательство о средней и высшей школѣ. Экономическія предпріятія государства и органовъ мѣстнаго самоуправленія. Монопольныя и концессіонныя предпріятія. Юридическая природа концессіи. Муниципализація и регулированіе. Теорія «муниципальнаго (городского и земскаго) хозяйства». Юридическая природа «муниципальныхъ предпріятій». Детальный анализъ основныхъ типовъ муниципальныхъ предпріятій.

5. Крестьянское право. 2 ч. въ осеннемъ полуг. въ третій годъ. *А. Э. Вормсъ.* Въ программу курса, кромѣ вопросовъ гражданскаго права, входитъ изученіе главныхъ особенностей въ публично-правовомъ положеніи крестьянъ.

6. Семинарій по государственной и общественной службѣ. Въ вес. пол. 2 ч. *М. Д. Загряцковъ.*

На 1915—16 г. было предположено осуществить несостоявшіеся, вслѣдствіе военныхъ событій, курсы по мѣстному самоуправленію (съ развитіемъ программы по статистикѣ). Въ программу ихъ должны, между прочимъ, войти: Основы земскаго самоуправленія (6 ч.), Историческій обзоръ и современное положеніе дѣятельности земствъ (10 ч.), Земская служба (4 ч.).

Московскій Коммерческій Институтъ.

1. Экономическое отдѣленіе.

1. Государственное право. 4 ч. въ первый годъ ученія. *С. А. Котляревскій.* Онъ же ведетъ репетиторій по государственному праву. 1 ч.

2. Практическія занятія по государственному праву. 2 ч. во

второй годъ *Б. А. Кистяковскій*, и 2 ч. въ третій годъ (для подгот.) *Н. Н. Алексѣевъ.*

3. Административное право. 4 ч. въ третій годъ (для всѣхъ подотдѣловъ). *Б. А. Кистяковскій.*

4. Практическія занятія по административному праву. 2 ч. въ 4-й годъ для административно - финансоваго подотдѣла. *М. Д. Загряцковъ.*

5. Организація мѣстнаго самоуправленія. 2 ч. въ третій годъ для административно - финансоваго подотдѣла (мѣстное хозяйство). *Н. Н. Авиновъ.* Пособія: Коркуновъ. Перси Ашлей, Центральное и мѣстное управленіе. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. и Городовое Положеніе 1892 г. Пособія справочныя: Матеріалы по земскому общественному устройству. Изд. Мин. Вн. Дѣлъ. I—II. 1888. Б. Веселовскій, Исторія земства за сорокъ лѣтъ. Комментированныя изданія Мыша, Щегловитова, Колычева. Текстъ Положенія о крестьянахъ въ Особ. прил. къ IX т. Св. зак. Библіографическіе обзоры въ т. I и т. IV Исторіи земства, Веселовскаго. Веселовскій, Справочныя библіотеки по вопросамъ мѣстнаго самоуправленія. Вып. I. Земскія библіотеки. 1912. Вып. II. Городскія библіотеки. 1912. Календари-справочники городского и земскаго дѣятеля, начиная съ 1911 г., изд. журналовъ „Земское Дѣло“ и „Городское Дѣло“. Періодическія изданія: Земское Дѣло, Городское Дѣло, Извѣстія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства (казенное) и Извѣстія земскаго дѣла (казенное).

6. Политика мѣстнаго самоуправленія. 2 ч. въ третій годъ для административно-финансоваго подотдѣла *М. Д. Загряцковъ.* Литература: 1) по политикѣ земскаго самоуправленія. „Обзоръ дѣятельности земствъ по народному образованію, медицинской части, ветеринарной части и содѣйствію экономическому благосостоянію населенія“. Изд. Мин. Вн. Дѣлъ, 1904. Веселовскій. II. А. Голубевъ, Вятское земство среди другихъ земствъ Россіи. Вятка, 1901. Скалонъ, Земскіе вопросы. Я. Абрамовъ, что сдѣлало земство и что оно дѣлаетъ, 1889. Редлихъ, Англійское мѣстное самоуправленіе. Н. Цытовичъ, Мѣстные расходы Пруссіи, 1907. Аваловъ, Децентрализація и самоуправленіе во Франціи. 2) По городскому самоуправленію: Дамашке, Задачи городского хозяйства, 1904. М. Мерриманъ, Элементы санитарной техники, пер. съ англ. подъ ред. проф. Рузскаго Проф. Хлопинъ, Гигіена городовъ. Загряцковъ, Соціальная дѣятельность городского самоуправленія на Западѣ, 1906. Шрейдеръ, Наше городское общественное управленіе, 1902. 3). Періодическія изданія: Саратовская Земская Недѣля“. „Земскіе ежегодники“, при Импер. Воль-

но-Экономическомъ Обществѣ. Ред. И. Андреевскій. 1876—1880 и 1884—1886. „Самоуправленіе". Ред. М. П. Щепкина, 1906—1907. „Извѣстія Московской Городской Думы" съ 1902 г. „Городское Дѣло" съ 1909 г. (систематическіе обзоры текущей муниципальной литературы). „Земское Дѣло". „Извѣстія Земскаго Отдѣла".

7. Практическія занятія по мѣстному самоуправленію. 2 ч. въ вес. пол. въ 4-й г. для админ.-финанс. подотдѣла *Н. Н. Авиновъ.* Практическія занятія по мѣстному самоуправленію будутъ имѣть своимъ предметомъ чтеніе избранныхъ мѣстъ изъ Городового положенія, Положенія о земскихъ учрежденіяхъ и Устава о земскихъ повинностяхъ, въ связи съ обзоромъ и анализомъ относящейся сюда сенатской практики, законодательныхъ мотивовъ, министерскихъ циркуляровъ и разъясненій и пр., при чемъ особое вниманіе будетъ удѣлено сенатской практикѣ. Пособія: Тексты земскихъ и городскихъ положеній и устава о земскихъ повинностяхъ въ изданіяхъ Государственной типографіи, Мыша, Щегловитова, Колычева. Своды указовъ Сената по земскимъ дѣламъ Кузнецова (т. I—VII, 1864—1910 гг.) и Канторовича—по земскимъ и городскимъ дѣламъ (1890—1900 гг.). Сборники правительственныхъ распоряженій по дѣламъ до земскихъ учрежденій относящихся.

8. Промышленное право. I ч. въ четвертый годъ для промышленнаго подотдѣла (фабричной инспекціи). *Л. С. Таль.* Обзоръ курса:

Предполагаемый курсъ составляетъ необходимое дополненіе къ торговому праву, съ одной стороны, и къ курсу рабочаго законодательства, съ другой. Первымъ опредѣляются формы участія промышленныхъ предпріятій въ торговомъ оборотѣ и организація ихъ субъекта. Второе имѣетъ своимъ предметомъ ихъ внутренній строй, поскольку онъ устанавливается государствомъ и находится подъ его контролемъ. До недавняго времени преобладало мнѣніе, что за предѣлами этихъ нормъ внутренній порядокъ промышленныхъ предпріятій или вытекаетъ изъ договоровъ, заключенныхъ главою предпріятія съ рабочими и служащими, или же составляетъ чисто бытовое явленіе т.-е. фактическое проявленіе хозяйской власти, сдерживаемое лишь другими соціальными силами, главнымъ образомъ рабочими организаціями. Однако, въ дѣйствительности договоры не создаютъ порядка, а являются лишь способомъ и условіемъ подчиненія ему сторонъ. Современное правосознаніе не мирится также съ признаніемъ внутренняго порядка предпріятія простымъ фактическимъ

результатомъ взаимоотношенія соціальныхъ силъ, а требуетъ признанія его юридической обязательности и установленія критеріевъ для опредѣленія его правомѣрности. Не только власть главы предпріятія надъ подчиненными ему лицами, но также вліяніе различныхъ соціальныхъ факторовъ на образованіе этого порядка и, слѣдовательно, на содержаніе отношеній, устанавливаемыхъ договоромъ найма промышленныхъ рабочихъ, должны проявляться въ *правовыхъ* формахъ. На этой почвѣ сложились своеобразные юридическіе институты, какъ-то тарифныя или коллективныя соглашенія, такъ называемыя, нормальные договоры, условія диктуемыя предпринимателямъ публичноправовыми учрежденіями (казною, общественными управленіями) при выдачѣ концессій и дачѣ заказовъ и пр. Изъ нихъ первыя находятся въ тѣснѣйшей связи съ профессіональными организаціями и могутъ быть изучаемы только путемъ выясненія природы и положенія послѣднихъ съ точки зрѣнія частнаго права. Остальныя приближаются по своему значенію къ административнымъ актамъ, облекаемымъ въ данномъ случаѣ въ форму соглашеній. Этими институтами фактически, на ряду съ индивидуальными договорами и съ нормами фабричнаго законодательства, опредѣляется правовое положеніе лицъ, занятыхъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ. Они, въ виду ихъ большого практическаго значенія, на Западѣ привлекаютъ къ себѣ усиленное вниманіе научныхъ изслѣдователей и въ послѣднее время также законодательныхъ учрежденій. У насъ ихъ практическое значеніе пока меньше въ виду слабаго развитія профессіональныхъ союзовъ, но пониманіе правовой организаціи промышленныхъ предпріятій, а также истинной природы договоровъ о наймѣ промышленнаго труда и у насъ едва ли возможно безъ всесторонняго изученія специфическихъ правовыхъ институтовъ и отношеній, сложившихся въ области промышленности. Ихъ посильное освѣщеніе и опредѣленіе на почвѣ дѣйствующаго права и составитъ задачу нашего спеціальнаго курса.

Пособіями могутъ служить слѣдующіе учебники, въ которыхъ нераздѣльно излагается публичное и частное промышленное право: *Pic* „Traité élémentaire de législation industrielle“ (1909); *Bry* „Cours élémentaire de législation industrielle“ (5-е изд., 1912); *Bail* „Das Rechtsverhältnis der Arbeitgeber und Arbeitnehmer“ (1912); *Siegel*, „Der gewerbliche Arbeitsvertrag“ (1903). *Изъ монографій: Дмитріевъ*, „Профессіональное движеніе и союзы въ Россіи“, (Петроградъ, 1909 г.); *Л. С. Таль*, „Тарифный (коллективный) договоръ какъ институтъ гражданскаго права“ (Петроградъ,

1909 г.); *Его же*, „Юридическая природа организаціи или внутренняго порядка предпріятія“ въ „Юридич. Вѣстникѣ“, IX, 1915 г.

9. Рабочее законодательство и Фабричная инспекція. По 2 ч. сем. въ 4-й г. для промышленнаго подотдѣла. *Н. Л. Тихомировъ.*

II. Коммерческо-техническое отдѣленіе.

1. Государственное право. 2 ч. въ первый годъ. *Н. Н. Алексѣевъ.* Обзоръ курса.

Задача настоящаго курса—познакомить слушателей какъ съ общими принципами современной теоріи правового государства, такъ и съ конкретными формами государственнаго правопорядка важнѣйшихъ европейскихъ державъ, главнымъ образомъ, по сравненію съ Россіей. Курсъ раздѣляется, поэтому, на двѣ части:—*на общую* и на *особенную*. Общая часть начинается съ изученія трехъ проблемъ, имѣющихъ характеръ введенія въ науку государственнаго права. Это—проблемы: 1) оправданія государства; 2) сущность государства; 3) методъ изученія государства. Въ результатѣ этого введенія устанавливается понятіе государства, какъ юридическаго явленія, основные моменты котораго составляютъ предметъ изученія дальнѣйшихъ лекцій.

Изслѣдованіе этихъ моментовъ идетъ въ такомъ порядкѣ:

1) Ученіе о свойствахъ государственной власти; суверенитетъ, современное значеніе этого понятія и его историческое прошлое; теоріи суверенитета монарха и народнаго суверенитета съ точки зрѣнія современной юридической конструкціи государства. 2) Территорія и населеніе, какъ элементы государства, 3) Ученіе о субъективныхъ публичныхъ правахъ.

Слѣдующій отдѣлъ касается вопроса о государственномъ устройствѣ и раздѣляется: 1) на ученіе объ органахъ государства (ихъ виды; органы представительства; исторія идеи представительства и ея современная юридическая конструкція); 2) на ученіе о функціяхъ государства (теорія раздѣленія властей, ея исторія и современный взглядъ): 3) на ученіе о формахъ государства (классификація государственныхъ формъ; монархія и республика; ихъ виды; ученіе о государственныхъ соединеніяхъ, протекторатъ и сюзеренитетъ; унія персональная и реальная; союзъ государствъ и союзное государство).

Этотъ отдѣлъ служитъ естественнымъ переходомъ къ изученію положительнаго права современныхъ европейскихъ государствъ. Посвященная обзору положительныхъ государственныхъ учрежденій, особенная часть распадается на слѣдующія подраз-

дѣленія: 1) Юридическое положеніе главы государства въ современныхъ монархіяхъ и республикахъ (права по отправленію законодательной и судебной власти) права въ области управленія; прерогатива; престолонаслѣдіе въ конституціонныхъ монархіяхъ и порядокъ выбора президента въ республикахъ. 2) Народное представительство: a) однопалатная и двухпалатная система (теорія и характеристика палатъ въ современныхъ европейскихъ государствахъ); b) организація избирательнаго права; c) компетенція палатъ (общія и особенныя права ихъ; бюджетъ). 3) Организація административной и судебной власти (отвѣтственность министровъ; парламентарная система; общія условія организаціи и дѣятельности судебныхъ органовъ).

2. Административное право. 2 ч. на VII сем. для подотдѣла промышленнаго съ фабричной инспекціей. *М. Д. Загряцковъ.*

3. Рабочее законодательство. 2 ч. въ третій годъ и 1 ч. въ 4-й годъ для промышленнаго подъотдѣла съ фабричной инспекціей. *Н. Л. Тихомировъ.*

Высшіе Женскіе Юридическіе Курсы въ Москвѣ, учр. В. А. Полторацкой [1]).

1. Государственное право иностранныхъ державъ. По 3 ч. на 1, 2 и 3 курсѣ (сводный курсъ). *В. М. Устиновъ.*

2. Русское государственное право. 3 ч. на 4 курсѣ. *Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ.*

3. Административное право. 4 ч. на 3 и 4 курсѣ (сводный курсъ) *М. Д. Загряцковъ.*

Одесса. Юридическій Факультетъ Новороссійскаго Университета.

1. Государственное право, 5 ч. и практическія занятія по государственному праву, 1 ч. И. д. орд. проф. маг. госуд. права *В. Н. Ренненкампфъ.* Пособія: Чичеринъ, Курсъ государственной науки. Градовскій, Собраніе сочиненій. Коркуновъ, Лазаревскій, Елистратовъ, Государственное право. Jellinek, Rehm, Esmein, Dicey, Дюги, Лазаревскій, Законодательные акты переходнаго времени и Прод. Св. Зак. 1906, 1908, 1909, 1910 и сл. гг.

2. Полицейское право. И. д. экстраорд. проф. маг. госуд. пр. *А. С. Мулюкинъ.* 4 ч. Практическія занятія по полицейскому праву, онъ же, 1 ч. год. Пособія: Бѣлявскій, Ивановскій, Дерюжинскій, Грибовскій, Елистратовъ. (Основныя начала), Otto Mayer, Hauriou, Précis.

---

[1]) По свѣдѣніямъ за 1914—15 акад. г.

Петроградъ. Юридическій Факультетъ Петроградскаго Университета.

1. Государственное право. 1. Общее ученіе о государствѣ. 3 ч. для студентовъ I и II семестровъ. Параллельные курсы заслуж. орд. проф., маг. междун. права *И. А. Ивановскаго* и орд.проф. *А. А. Жилина.* Пособія, рекомендуемыя проф. И. А. Ивановскимъ: Коркуновъ, Кокошкинъ, Лазаревскій, Градовскій, Еллинекъ, Дюги, Вильсонъ, Лоуэль, В. Ивановскій. Проф. А. А. Жилинъ рекомендуетъ: Коркуновъ; Жилинъ, Учебникъ государственнаго права (пособіе къ лекціямъ), 1915; Кокошкинъ, Еллинекъ, Дюги, Эсменъ, Чичеринъ, Курсъ государственной науки и О народномъ представительствѣ, Гачекъ, Общее государственное право, т. I — III, Градовскій, Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, Коркуновъ, Сравнительный очеркъ, Лоуэлль, Градовскій, Начала русскаго государственнаго права, Лазаревскій, В. Ивановскій, Елистратовъ, Очеркъ государственнаго права, 2 изд., Казанскій, Власть Всероссійскаго Императора, Нольде, Очерки, Котляревскій, Юридическія предпосылки, Паліенко, Основные законы, P. Chasles, Le parlement russe, 1910, Palme, Die Russische Verfassung, 1910. (Въ этотъ списокъ входятъ пособія и для курса по русскому государственному праву, читаемому А. А. Жилинымъ для студентовъ III и IV семестровъ).

2. Конституціонное право Англіи, Франціи, Бельгіи и Германіи. 1 ч. для студентовъ III и IV семестровъ орд. проф. д-ръ госуд. права *М. М. Ковалевскій* (†). Пособія: Сидней Ло, Правительство въ Англіи; Дайси; Энсонъ, Государственный строй Англіи, т. I; Эсменъ (изд. Поповой); Meyer, Deutsches Staatsrecht (изд. Еллинека); Errera, Le droit public belge.

3. Русское государственное право. 3 ч. для студентовъ III и IV семестровъ, орд. проф. *А. А. Жилинъ.*

4. Практическія занятія по государственному праву. 2 ч. для студентовъ III и IV сем. *А. А. Жилинъ.* Пособія: Сводъ Законовъ, особ. тт. I—IV въ послѣднихъ изданіяхъ съ продолженіями. Законодательные акты переходнаго времени, подъ ред. Лазаревскаго, Іоффе, Важнѣйшіе законодательные акты, Роговинъ, Конституція Россійской Имперіи.

Практическія занятія по государственному праву ведутъ также прив.-доценты *М. Б. Горенбергъ, П. П. Гронскій* (Земское Положеніе), *А. Н. Макаровъ* (по русскому государственному праву) и *К. Н. Соколовъ* (по 2 ч.).

Перечисленные курсы и практическія занятія относятся Факультетомъ къ числу обязательныхъ.

Кромѣ того, изъ области государственнаго права читаются спеціальные, рекомендуемые Факультетомъ (необязательные) курсы:

5. Исторія государственныхъ учрежденій. I ч. *М. М. Ковалевскій* (†).

6. Народное представительство въ Россіи и на Западѣ. 2 ч. *М. Б. Горенбергъ.* Пособія: Еллинекъ, Градовскій, Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, т. II (собр. соч., т. V) 1902 г., стр. 198—461; Дж. Ст. Милль, Представительное правленіе; Майеръ, Избирательное право, 1906; Бентамъ, Техника законодательныхъ собраній, 1907; Наказъ палаты депутатовъ франц. республики, 1906; Наказъ рейхстага Германской Имперіи и Прусской палаты депутатовъ, 1906; Очеркъ внутренней жизни представительныхъ учрежденій Западной Европы, 1906; Муромцевъ, Внутренній распорядокъ Госуд. Думы. Наказъ-проектъ съ объясн. и дополн. 1907; Пиленко, Русскіе парламентскіе прецеденты, 1907 и в. II, 1908; Маклаковъ и Пергаментъ, Наказъ Государственной Думы, 1907; Ящунскій, Наказъ въ третьей Государственной Думѣ, Право, 1909 №№ 39 и 40; Жижиленко, О безотвѣтственности народныхъ представителей, 1909; Фонъ-Резонъ, Объ особенныхъ правахъ выборныхъ членовъ Государственнаго Совѣта и членовъ Государственной Думы, 1909; Шеинъ и Блосфельдтъ. Государственный Совѣтъ, Сборн. узакон. и постановлен. съ разъясненіями, 1910; Горенбергъ, Главы о Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ въ шестомъ и послѣдующихъ изданіяхъ II т. Русскаго Государственнаго права Н. М. Коркунова, 1909; Люблинскій, Преступленія противъ избирательнаго права, 1906; Коркуновъ, Пропорціональные выборы, 1896; Шалландъ, Иммунитетъ народныхъ представителей, т. I, 1911 г., т. II. 1913 г.; К. Н. Соколовъ, Парламентаризмъ, 1912; Устиновъ, Ученіе о народномъ представительствѣ, т. I, 1912; Корфъ, Право опубликованія парламентскихъ отчетовъ, Право 1913 г. №№ 13, 14 и 15. Н. И. Щукинъ, Законодательная сессія по русскому праву, 1914.

7. Центральное управленіе въ Россіи съ начала XIX в. I ч. Пр.-доц. *А. Н. Макаровъ.*

8. Право запросовъ. I ч. Пр.-доц. *К. Н. Соколовъ.*

9. Понятіе государства, его основные моменты. I ч. Пр.-доц. *И. Ф. Цызыревъ.*

Пособія: Kistjakowski, Gesellschaft und Einzelwesen. Simmel, Sociologie. Stammler, Wirtschaft und Recht (есть русск. перев.). Еллинекъ, Право современнаго государства. Kelsen,

Hauptprobleme der Staatsrechtslehre; Krabbe, Die Lehre von der Rechtssuveränität. Курсы Кокошкина и Рейснера.

Ближайшее отношеніе къ государственному праву имѣютъ также и слѣдующіе необязательные курсы, спеціально рекомендуемые Факультетомъ „изъ области энциклопедіи и исторіи философіи“:

10. Государственная идея въ XIX в. и ея развитіе. I ч. Пр.-доц. *Н. В. Болдыревъ.*

11. Эволюція идеи индивидуализма въ политическихъ ученіяхъ XVIII—XIX вв. I ч. Пр.-доц. *П. А. Покровскій.*

12. Исторія политическихъ ученій. 2 ч. Пр.-доц. *М. А. Рейснеръ.*

13. Политическія идеи XVI—XVIII вв. въ связи съ развитіемъ государственныхъ формъ (ученія о суверенитетѣ и о границахъ власти государства). 1 ч. Пр.-доц. *А. Л. Сакетти.* У него же на практическихъ занятіяхъ (2 ч.) разборъ основныхъ вопросовъ и главныхъ ученій о государствѣ и его элементахъ.

Общая программа по государственному праву въ Петроградскомъ Университетѣ (in extenso): I. Общее ученіе о государствѣ въ связи съ основными началами иностраннаго государственнаго права. Науки, изучающія государство; ихъ методы. Очеркъ исторіи ученій о государствѣ. Существо государства и его отличительные признаки. Юридическая природа государства. Реалистическое и идеалистическое направленіе и ихъ значеніе въ ученіи о юридической природѣ государства. Ученіе о цѣляхъ государства. Теоріи о границахъ дѣятельности государства. Ученіе о происхожденіи государства и объ оправданіи его власти. Названіе государства. Государственная власть и ея свойства. Суверенитетъ. Проблема правового ограниченія суверенной государственной власти. Ученіе объ органахъ государственной власти въ государственно-правовой литературѣ. Функціи государственной власти. Акты государственной власти. Ученіе о населеніи. Территорія государства. Формы государственнаго устройства.—Очеркъ исторіи государственныхъ учрежденій въ Западно-Европейскихъ странахъ. Основныя черты современнаго конституціоннаго строя. Виды конституцій. Государства монархическаго и народнаго суверенитета. Декларацiи правъ. Права гражданъ въ конституціонныхъ государствахъ. Ихъ гарантіи и ограниченія. Глава государства. Народное представительство. Избирательное право. Системы выборовъ: механическая, органическая, представительства меньшинства и пропорціональнаго представительства. Юридическое положеніе депутатовъ. Права представительныхъ учрежденій.

Ихъ компетенція, организація и дѣлопроизводство. Совѣщательныя учрежденія при главѣ государства.—Министры. Ихъ значеніе и функціи въ дуалистическихъ и парламентарныхъ государствахъ. Развитіе парламентаризма въ Англіи и примѣненіе его въ другихъ странахъ. Организація правительственной власти въ Германской Имперіи, Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и Швейцаріи. Отвѣтственность министровъ и ея организація въ разныхъ странахъ. Мѣстное управленіе. Централизація, децентрализація и самоуправленіе. Теоріи мѣстнаго самоуправленія,—общественная и государственная и ученія главнѣйшихъ ихъ представителей. Основныя черты организаціи мѣстнаго управленія въ Англіи, Франціи, Пруссіи и Сѣверо-Американскихъ Штатахъ. Автономныя области и колоніи. Организація ихъ управленія въ разныхъ государствахъ.

II. Русское государственное право. Предметъ, задачи и методы изученія русскаго государственнаго права. Источники и система его. Обзоръ исторіи науки государственнаго права въ Россіи. Литература по русскому государственному праву. Государственный строй Россіи. Основныя черты и особенности его развитія и современной организаціи. Дореформенные основные законы и новые основные законы 23 апрѣля 1906 г. Ихъ юридическая сила, система и содержаніе.—Территорія Россійской Имперіи. Начала единства и нераздѣльности русскаго государства. Раздѣленіе территоріи въ административномъ отношеніи. Общее и спеціальное дѣленіе.—Верховная власть въ Россіи. Очеркъ развитія монархической власти. Верховенство и самодержавіе монарха по дѣйствующему праву. Почетныя права Государя и его права въ области законодательства, управленія и суда. Преемство власти монарха. Императорская фамилія.—Законодательные органы въ Россіи въ историческомъ развитіи. Исторія и современная организація Государственнаго Совѣта. Канцелярія его. Ея функціи и ея роль въ дѣлѣ кодификаціи законовъ. Государственная Дума. Положенія о выборахъ въ Государственную Думу. Правовое положеніе членовъ законодательныхъ учрежденій. Компетенція Совѣта и Думы. Наказы. Публичность засѣданій. Особый порядокъ и органы для созданія нормъ военнаго, морского и военно-морского судебнаго права. — Государственная служба. Очеркъ исторіи ея въ Россіи и дѣйствующее русское законодательство о государственной службѣ. Служба въ органахъ самоуправленія.—Верховное управленіе. Совѣтъ министровъ. Особая организація мѣстнаго законодательства и управленія въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ. Центральные органы подчинен-

наго управленія. Сенатъ. Св. Синодъ. Министерства. Мѣстное управленіе. Краткій очеркъ исторіи мѣстнаго управленія въ Россіи. Современная организація правительственныхъ органовъ мѣстнаго управленія въ Россіи. Генералъ-губернаторы. Губернаторы. Губернскія правленія. Градоначальники. Полицейскія учрежденія. Мѣста казеннаго управленія. Особенности въ организаціи мѣстнаго управленія нѣкоторыхъ окраинъ.—Органы мѣстнаго самоуправленія. Земское самоуправленіе по положенію 1864 г. и по дѣйствующему положенію 1890 г. Особенности въ организаціи мѣстнаго общественнаго управленія нѣкоторыхъ окраинъ. Городское самоуправленіе. Городовое положеніе 1870 г. и 1892 г. Особенности въ организаціи городскаго самоуправленія Петрограда.—Начало законности и его развитіе въ русскомъ государственномъ строѣ. Понятіе закона въ дореформенномъ и въ дѣйствующемъ правѣ. Способы обезпеченія началъ законности въ управленіи. Административная юстиція, ея функціи и ея органы въ Россіи.—Населеніе Россіи. Подданство. Права иностранцевъ въ Россіи. Инородцы. Финляндскіе граждане. Публичныя права русскихъ подданныхъ. Постановленія дѣйствующаго законодательства относительно гарантій личной свободы, собственности, неприкосновенности жилища, религіозной свободы. Законы о печати, собраніяхъ, союзахъ и стачкахъ. Законодательство о чрезвычайной и усиленной охранѣ и о военномъ положеніи. Обязанности подданныхъ. Воинская повинность.—Сословія въ Россіи. Дворянство, Духовенство. Городскіе обыватели. Юридическое положеніе крестьянъ до отмѣны крѣпостного права и положеніе ихъ по дѣйствующему законодательству. Вступленіе въ крестьянское сословіе и выходъ изъ него. Крестьянское самоуправленіе: сельское и волостное. Органы и функціи его—сословнаго и общегосударственнаго характера. Правительственный надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ.

Въ качествѣ пособій для изученія вопросовъ, содержащихся въ настоящей программѣ, особенно рекомендуются: Коркуновъ, Русское государственное право, 2 тома, Градовскій, Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, 2 тома. (Въ собраніи сочин. Градовскаго т. IV и т. V), Кокошкинъ, Лекціи по общему государственному праву и Жилинъ, Учебникъ государственнаго права (пособіе къ лекціямъ), изд. 1916 г.

II. Полицейское право.

1. Полицейское право. 4 ч. для студентовъ III и IV сем. И. д. орд. проф. *В. Ѳ. Дерюжинскій.* Пособія: В. Ѳ. Дерюжинскій, Полицейское право. Fleiner, Institutionen; G. Meyer, Lehrbuch; H.

Berthélemy, Traité; Чичеринъ, Курсъ Государственной науки, т. III. Политика, 1897 г. Программа составлена примѣнительно къ „Полицейскому праву“ В. Ѳ. Дерюжинскаго.

2. Практическія занятія по полицейскому праву, 2 ч. Пр.-доц. *Г. Г. Швиттау.*

3. Спеціальный курсъ, рекомендуемый Факультетомъ изъ области полицейскаго права (необяз.): Рабочій вопросъ, 1 ч. Пр.-доц. *Г. Г. Швиттау.* Пособія: Г. Швиттау, Квалифицированный трудъ, ч. I, Его же, Промышленные конфликты. Геркнеръ, Рабочій вопросъ.

Императорскій Александровскій Лицей[1]).

Государственное право. Орд. Проф. *И. А. Ивановскій.*

Полицейское право. Экстраорд. проф. *В. М. Гессенъ.*

Императорское Училище Правовѣдѣнія [1]).

Государственное право. Засл. орд. проф. д-ръ госуд. права *Н. О. Куплеваскій.*

Политическая экономія и полиц. закон. И. д. орд. проф. маг. пол. права *Н. Н. Бѣлявскій.*

Административное устройство Финляндіи. Орд. проф. *Э. Н. Берендтсъ.*

Психоневрологическій Институтъ [1]).

Среди преподавателей Юридическаго Факультета: *М. М. Ковалевскій (†), М. А. Рейснеръ, Я. М. Магазинеръ.*

Петроградскіе Высшіе Женскіе Курсы. *Юридическій Факультетъ.*

1. Государственное право: общее — для слушательницъ I и II сем. 3 ч. и русское — для слушательницъ III и IV сем. 3 ч. Маг. госуд. пр. *Н. И. Лазаревскій.*

Спеціальные курсы по государственному праву:

2. Русское податное право, 2 ч. для слуш. V и VI сем. *Н. И. Лазаревскій.*

3. Государственное право (спец. курсъ). 2 ч. для слуш. V и VI сем. Бар. *С. А. Корфъ.*

4. Полицейское право. 4 ч. для слуш. III и IV семестровъ *В. М. Гессенъ.*

5. Практическія занятія по полицейскому праву. 2 ч. для слуш. III и IV сем. *В. М. Гессенъ.*

Петроградскій Политехническій Институтъ Императора Петра Великаго. *Экономическое Отдѣленіе.*

1. Государственное право. 3 ч. на II-мъ курсѣ (общее ученіе о государствѣ) и 3 ч. на III-мъ курсѣ (русское государственное

[1]) Свѣдѣній не доставлено.

право). Преподавателями состоятъ *М. М. Ковалевскій (†), В. М. Гессенъ* и *З. Д. Аваловъ*.

Программа по курсу Общаго государственнаго права обнимаетъ слѣдующіе отдѣлы: Введеніе. Исторія науки государственнаго права: наука положительнаго государственнаго права, наука общаго государственнаго права, наука государственнаго права въ Россіи. Общее ученіе о государствѣ. Государство и его элементы: опредѣленіе государства, территорія государства, народъ (народъ и нація, о подданствѣ), государственная власть. Типы государствъ: классификація государствъ, конституціонная монархія, представительная республика, непосредственное народовластіе. Теорія конституціоннаго государства. Конституціонное государство, какъ государство демократическое. Теорія народнаго суверенитета. Народный суверенитетъ и учредительная власть. Народный суверенитетъ и форма правленія. Народный суверенитетъ и народное представительство. Народный суверенитетъ и организація законодательныхъ палатъ. Народный суверенитетъ и избирательное право. Народный суверенитетъ и представительство меньшинства. Конституціонное государство, какъ правовое государство. Понятіе правового государства. Раздѣленіе властей. Права гражданина (субъективныя публичныя права въ доктринѣ естественнаго права и позитивная теорія субъективныхъ публичныхъ правъ). Гарантіи публичнаго права (соціальныя, политическія, административныя и судебныя гарантіи. Административная юстиція).

Программа лекцій по русскому государственному праву проф. В. М. Гессена: Характеристика стараго режима. Характеристика государственнаго строя въ переходное время. Общая характеристика обновленнаго (конституціоннаго) государственнаго строя Россіи. Монархъ. Государственная Дума (избирательное право, юридическое положеніе членовъ, организація, компетенція). Государственный Совѣтъ. О центральныхъ органахъ правительственной власти. О русскихъ подданныхъ: объ установленіи и прекращеніи русскаго подданства, о сословной группировкѣ русскихъ подданныхъ, о лицахъ, состоящихъ въ государственной службѣ, права и обязанности гражданства (понятіе субъективныхъ публичныхъ правъ, о неприкосновенности личности, свобода передвиженія, свобода союзовъ и собраній, свобода печати и ея регламентація, исключительное положеніе). Для изученія отдѣла „о русскихъ подданныхъ“ рекомендуются: Дерюжинскій, Полицейское право, и Гессенъ, Исключительное положеніе.

2. Административное право. 2 ч. на IV-мъ курсѣ. *В. М. Гессенъ*.

Изъ спеціальныхъ курсовъ ближайшее отношеніе къ административному праву имѣютъ:

3. Страховое административное право (1 ч.) и Страхованіе рабочихъ (1 ч.) въ подотдѣлѣ страховомъ.

4. Мѣстное управленіе (2 ч.) въ подотдѣлѣ общественнаго хозяйства.

5. Фабричное законодательство (1 ч.) въ подотдѣлѣ фабричной инспекціи.

6. Желѣзнодорожнее право (1 ч.) въ подотдѣлѣ желѣзнодорожномъ и

7. Курсъ податного дѣла, въ связи съ практическими занятіями (3 ч.), для избирающихъ дѣятельность по податной инспекціи.

Ростовъ на/Дону. Варшавскій Университетъ. Юридическій Факультетъ [1]).

1. Государственное право. Каѳедру занималъ экстраорд. проф., маг. госуд. права, *В. А. Савальскій*, скончавшій въ 1915 году.

2. Полицейское право. Орд. проф., д-ръ полиц. права, *В. А. Гагенъ*.

Саратовъ. Юридическій Факультетъ Университета св. Владиміра.

1. Государственное право. З. О. П. д-ръ госуд. права *С. А. Егіазаровъ*. 5 ч. на 2 курсѣ. Русское государственное право: а) въ осеннемъ полугодіи—государственное устройство и центральное управленіе и б) въ весеннемъ полугодіи—мѣстное управленіе и самоуправленіе (земское, городское и сословное). Практическія занятія по государственному праву (безплатно). Онъ же, 1 часъ. Пособія: Коркуновъ, Ивановскій, Лазаревскій, Грибовскій, Градовскій (Собр. соч., т. I, II, IV, V, VII—IX), Чичеринъ и Сводъ законовъ, т. I—IV и IX.

2. Полицейское право. З. О. П. д-ръ политической экономіи *Н. М. Цытовичъ*. 4 ч. на 3-мъ курсѣ. Пособія: Сводъ законовъ, тт. XI, XII, XIV—XV, Mohl, L. v. Stein, Handbuch Schönberg'a, Bd. III, Бунге, Андреевскій, Тарасовъ (Учебникъ, Очеркъ и Лекціи), Ивановскій и Дерюжинскій. Въ качествѣ программы предлагаются требованія и программа испытаній въ комиссіяхъ юридическихъ, утвержденныя г. Министромъ Народнаго Просвѣщенія 10 декабря 1890 года [2])

[1]) Свѣдѣній не доставлено.

[2]) „По полицейскому праву отъ испытуемаго требуется знаніе устройства и функцій по русскому законодательству различныхъ органовъ государственной дѣятельности, направленной, во-первыхъ, къ предупрежде-

Ковальск. А.Л. Спеціальный курс по адм. праву (общая часть) практ. занятія

Кіевскій Коммерческій Институтъ[1]).

На экономическомъ отдѣленіи:

1. Русское государственное право, 2 ч. Проф. *С. А. Егіазаровъ.*

2. Практическія занятія по мѣстному самоуправленію (для Земскаго подотдѣла). 2 ч. Проф. *С. А. Егіазаровъ.*

3. Административное право. 2 ч. Проф. *П. М. Богаевскій.*

4. Рабочій вопросъ. 2 ч. сем. Проф. *К. Г. Воблый.*

На коммерческо-техническомъ отдѣленіи:

Русское государственное право. 2 ч. Проф. *С. А. Егіазаровъ.*

Земско-городской подотдѣлъ экономическаго отдѣленія учрежденъ въ 1913/14 г. при ближайшемъ участіи проф. *К. Г. Воблаго.* Послѣдній завѣдуетъ Земско-городскимъ кабинетомъ Института.

Кіевскіе Высшіе Женскіе Курсы. [2]).

Въ учебные планы обоихъ отдѣленій — юридическаго и экономическо-коммерческаго входитъ 1) русское государственное право, 2) государственное право западно-европейскихъ державъ и 3) административное право. Первые два предмета пріурочены ко второму году слушанія, административное право — къ третьему.

Томскъ. Юридическій Факультетъ Томскаго Университета.

1. Государственное право. 6 ч. для студ. II курса. И. д. орд. проф. маг. пол. права *А. В. Горбуновъ.* Пособія: Лазаревскій, т. I, Ивановскій В., Корфъ, Дайси и т. I Свода законовъ. Программа по государственному праву въ 1914—15 уч. году:

Дисциплины, посвященныя изученію государства: общая теорія государства, наука государственнаго права и политика. Понятіе государства и его юридическіе элементы.—Историческіе типы государства. Средневѣковое государство. Общая характеристика политической литературы средневѣковья: вопросы привлекавшіе наибольшее вниманіе ученыхъ, постановка и освѣщеніе этихъ вопросовъ.—Причины, вызвавшія преобразованіе средневѣкового государства на контигентѣ Европы въ полицейское. Характеристика полицейскаго государства.—Причины, вызвавшія въ Англіи преобразованіе средневѣковаго государства въ могущественную монархію и постепенное преобразованіе послѣдней въ

нію опасностей, какъ проистекающихъ отъ человѣческой воли, такъ и отъ нея не зависящихъ, во-вторыхъ, къ обезпеченію условій нравственнаго и матеріальнаго благосостоянія народа".

[1]) Планъ преподаванія на 1914—15 уч. г.

[2]) Краткій обзоръ. Кіевъ, 1914.

конституціонное государство. Значеніе Великой хартіи вольностей. Происхожденіе парламента, его первоначальная организація и дальнѣйшее развитіе.—Эпоха Тюдоровъ. Борьба парламента съ королевской властью въ царствованіе Стюартовъ. Завершеніе этой борьбы. Развитіе системы парламентаризма. Политическое развитіе Англіи съ 18 по 20 вѣкъ.—Причины, обусловившія неустойчивость полицейскаго государства въ Западной Европѣ. Политическая литература новаго времени. Вліяніе реформаціоннаго движенія. Ученіе объ естественныхъ правахъ личности.—Теорія о раздѣленіи властей Монтескье. Развитіе идеи о народномъ суверенитетѣ „Руссо". Отраженіе политическихъ идей въ революціонныхъ движеніяхъ Америки и Франціи. Декларацiи правъ человѣка и гражданина. Конституція 1791 г.—Дальнѣйшее развитіе и распространеніе конституціонныхъ учрежденій во Франціи и другихъ странахъ. — Переходъ къ конституціонному строю въ Россіи. Вліяніе реформъ Александра II. Причины, вызвавшія конституціонныя стремленія въ 1904—1906 гг. Главнѣйшіе законодательные акты, создавшіе современный политическій строй. — Можно ли считать правовой строй, установленный въ Россіи законодательными актами 1904—1906 гг., конституціоннымъ. Понятіе самодержавія по старымъ и новымъ основнымъ законамъ. — Иностранныя конституціи и наши основные законы. Конституціи писанныя и неписанныя, откроированныя и отвоеванныя, гибкія и неподатливыя. Формальныя условія, требуемыя для пересмотра конституцій въ странахъ съ неподатливыми конституціями. Наши основные законы 23/IV 1906 г. Ихъ содержаніе и отличія отъ старыхъ основныхъ законовъ. Отличія основныхъ законовъ отъ обыкновенныхъ.—Принципъ раздѣленія властей и современныя конституціи. Въ чемъ сказалось вліяніе теоріи Монтескье на конституціонныя учрежденія и въ чемъ послѣднія отступаютъ отъ нея. Наблюдается ли въ современныхъ конституціяхъ строгое обособленіе и уравновѣшеніе властей. Каково положеніе законодательной власти, судебной. Взаимоотношенія судебной и исполнительной власти во Франціи и Англіи.—Взаимоотношеніе исполнительной и законодательной власти въ С.-А. Соединенныхъ Штатахъ, въ государствахъ дуалистическаго и парламентарнаго типа. Сущность парламентаризма; его происхожденіе и развитіе въ Англіи и другихъ странахъ.—Раздѣленіе властей въ Россіи. Взаимоотношеніе судебной и исполнительной власти. Отграниченіе законодательства отъ управленія основными законами и позднѣйшей практикой. Положеніе министровъ.—Основныя права

гражданской свободы. Декларація правъ человѣка и гражданина, ихъ политическое значеніе и позднѣйшая судьба. Юридическая организація населенія въ Россіи. Отношеніе основныхъ законовъ къ „правамъ россійскихъ подданныхъ". — Глава государства въ конституціонномъ государствѣ. Общая характеристика монарха и отличіе его отъ президента республики. Правовое положеніе ГОСУДАРЯ ИМПЕРАТОРА по основнымъ законамъ. Преемство ИМПЕРАТОРСКОЙ власти. Порядокъ престолонаслѣдія. Регенство и опека. Права и прерогативы монарха.—Организація народнаго представительства. Начало двухпалатности и осуществленіе его на Западѣ и въ Россіи.—Общія начала избирательнаго права. Всеобщее избирательное право. Прямые и косвенные выборы. Тайная подача голосовъ. Пропорціональные выборы.—Русское избирательное право. Основныя начала его. Организація выборовъ.—Положеніе депутатовъ. Законодательныя и административныя функціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Бюджетное право.—Порядокъ дѣятельности нашихъ законодательныхъ палатъ.

2. Полицейское право. 6 час. для студентовъ 3-го курса. И. д. орд. проф. маг. пол. права *Н. Я. Новомбергскій.* Осенній семестръ: введеніе и полиція безопасности. Весенній: полиція благосостоянія. Пособія: Дерюжинскій, Ивановскій, Елистратовъ. Программа по полицейскому праву на 1912—13 акад. годъ охватываетъ слѣдующіе вопросы: исторія развитія науки административнаго права и внутренняго управленія въ европейскихъ государствахъ; система науки. Административная организація внутренняго управленія. Виды полицейскаго принужденія. Право передвиженія; союзный строй; пресса и государство; чрезвычайныя мѣры; индивидуальная полиція. Санитарное и медицинское управленіе. Полиція нравовъ. Образовательная дѣятельность государства. Система страхованія. Народное продовольствіе. Общественное призрѣніе. Фабричное законодательство.

Харьковъ. Юридическій Факультетъ Харьковскаго Университета.

1. Государственное право. Теорія государственнаго права, основы государственнаго права иностранныхъ державъ и русское государственное право. Орд. проф. д-ръ государ. права *Н. И. Паліенко.* 7 ч. со включеніемъ практическихъ занятій. Пособія: Еллинекъ; Вильсонъ, Государство; Коркуновъ, Алексѣевъ, Градовскій, Кокошкинъ, Свѣшниковъ, Лазаревскій, Ивановскій, Савичъ и Законодательные акты переходнаго времени; Сборникъ: Современныя конституціи; Эсменъ, Основы конституціоннаго

права; Орландо, Дюги, Паліенко, Основные законы и форма правленія въ Россіи, Нольде; тт. I—III и IX Свода законовъ и Положеніе о выборахъ въ Государственную Думу съ разъясненіями Правител. Сената и М-ва Внутрен. Дѣлъ. Градовскій; Котляревскій, Конституціонное государство; Коркуновъ, Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ; Лоуэлль, Дайси, Порритъ, Градовскій, Германская конституція, Токвиль, О демократіи въ Америкѣ, Брайсъ, Вильсонъ, Государственный строй Соединенныхъ Штатовъ; Эдемсъ и Кеннингемъ, Швейцарія и ея учрежденія, 1893; Курти, Исторія народнаго законодательства въ Швейцаріи; Бэджготъ, Лоу, Энсонъ.

2. Полицейское право. И. д. Экстраорд. проф. маг. пол. права *А. А. Раевскій*, 5 ч. для студентовъ 2-го курса и 1 часъ обязательныхъ практическихъ занятій для студентовъ 4-го курса. Въ осеннемъ полугодіи—общая часть и въ весеннемъ—особенная часть полицейскаго права. Пособія: L. v. Stein, O. Mayer, G. Meyer, F. Dochow, Berthélemy, Hauriou, Jéze, Cours de droit public. Ивановскій, Дерюжинскій, Тарасовъ, Лекціи; Елистратовъ, Учебникъ и Основныя начала, Бѣлявскій.

3. *Семинаръ государственныхъ наукъ*. Руководители: Ордин. проф. *Н. И. Паліенко* и ордин. проф. *М. Н. Соболевъ*. Программа занятій: 1) Ежедневныя (въ присутственные дни) самостоятельныя занятія отдѣльныхъ студентовъ и постороннихъ слушателей, состоящія въ изученіи разныхъ вопросовъ государственнаго права и изготовленіи рефератовъ при помощи имѣющихся въ библіотекѣ семинара пособій и сочиненій, 2) періодически, по мѣрѣ накопленія матеріала, занятія, состоящія въ чтеніи и обсужденіи подъ руководствомъ руководителей семинара заданныхъ студентамъ и слушателямъ рефератовъ или въ обсужденіи предлагаемыхъ руководителями семинара вопросовъ, относящихся къ теоріи государственнаго права и русскому и иностранному законодательству.

Программа по государственному праву:

Часть 1. Общее ученіе о государствѣ. Государственное право какъ часть права публичнаго. Понятіе государства. Органическое ученіе о существѣ государства. Юридическая конструкція государства. Ученіе о происхожденіи государства и его обоснованіи (оправданіи). Основные элементы государства. Народъ. Обязанности подданныхъ. Государственная власть какъ сила общественнаго союза, выражающаяся въ велѣніяхъ и принужденіяхъ. Психологическое обоснованіе государственной власти. Первоначальность власти какъ общій отличительный признакъ государ-

ства. Единство (недѣлимость) государственной власти. Понятіе государственныхъ функцій. Органы государства. Формы государства. Монархія. Неограниченныя и ограниченныя монархіи. Республика. Виды ея. Государственныя соединенія (федерализмъ). Мѣстное управленіе и самоуправленіе. Административная юстиція какъ гарантія закономѣрности управленія и возстановленіе нарушенныхъ правъ въ области администраціи.

Часть 2. Основы конституціоннаго права. О конституціи. Значеніе конституціи въ современномъ правѣ. Представительство и народное представительство, какъ органъ государства. Юридическая природа современнаго народнаго представительства. Избраніе народныхъ представителей. Организація народнаго представительства. Его компетенція. Глава государства и его полномочія. Министерство. Публичныя права гражданъ. Два воззрѣнія на ихъ существо. Классификація субъективныхъ публичныхъ правъ. Права гражданской свободы и обезпеченіе ихъ въ современныхъ государствахъ. Временныя ограниченія гражданской свободы.

Часть 3. Русское государственное право. Территорія русскаго государства. Единство Россіи. Государственная власть. Развитіе самодержавія. Попытки и проекты установленія въ Россіи представительнаго образа правленія. Историческій обзоръ новѣйшихъ преобразованій государственнаго строя. Характеръ и содержаніе основныхъ законовъ. Понятіе закона въ дѣйствующемъ правѣ Россіи. Бюджетное право. Монархъ. Государственная Дума. Государственный Совѣтъ. Спеціальные Совѣты. Министерства. Совѣтъ Министровъ. Прав. Сенатъ. Св. прав. Синодъ. Мѣстное управленіе. Сословныя учрежденія. Земское самоуправленіе. Городское самоуправленіе. Государственная служба въ Россіи. Организація населенія въ Россіи. Публичныя права русскихъ гражданъ. Исключительныя ограниченія свободы. Общія обязанности подданныхъ. Воинская повинность.

Программа по административному (полицейскому) праву составлена, за немногими исключеніями, примѣнительно къ учебнику административнаго права В. В. Ивановскаго.

Высшіе Коммерческіе Курсы Харьковскаго Купеческаго Общества [1]).

1. Общее государственное право. Прив.-доц. *А. А. Алексѣевъ* [2]). Оба семестра 2 часа.

---

[1]) Учебный планъ преподаванія и программы предметовъ на 1913—1914 уч. годъ.

[2]) Перешелъ профессоромъ энциклопедіи права въ Юрьевъ.

2. Русское государственное право. Проф. *Н. И. Палієнко.* Оба семестра 4 часа.

3. Административное право. Проф. *А. А. Раевскій.* Оба семестра 2 часа. Программѣ своего курса проф. Раевскій предпосылаетъ слѣдующія объясненія.

„Административное право изучаетъ юридическія нормы, опредѣляющія отношенія между органами государственнаго управленія и гражданами.

Въ современномъ правовомъ государствѣ субъектомъ публичнаго права является не только правящая власть, но и граждане надѣлены совокупностью извѣстныхъ, основанныхъ на законѣ публичныхъ правъ и обязанностей, Граждане выступаютъ, такимъ образомъ, равноправною стороною въ публично-правовыхъ отношеніяхъ, возникающихъ между администраціей и частными лицами и союзами.

Необходимо, прежде всего, ознакомиться съ правами и обязанностями обѣихъ сторонъ современнаго публично-правового отношенія. Отсюда, въ качествѣ основныхъ элементовъ административнаго права, на первую очередь выдвигаются два его отдѣла: 1) ученіе объ учрежденіяхъ внутренняго государственнаго управленія, куда входитъ ученіе какъ о государственной администраціи и полиціи, такъ и объ органахъ общественнаго самоуправленія, и 2) Ученіе о правахъ личной свободы гражданъ, какъ о границѣ для вмѣшательства правящей власти въ область личной самодѣятельности частныхъ лицъ и ихъ дозволенныхъ закономъ группъ и соединеній; сюда входитъ ученіе о правѣ личной неприкосновенности, правѣ печати, собраній, обществъ и о правѣ передвиженія и выборѣ труда и профессій.

Третьимъ отдѣломъ административнаго права, въ качествѣ его основного института, является ученіе о способахъ обезпеченія закономѣрности внутренняго управленія государства. Сюда относится административная юстиція и дисциплинарная и судебная отвѣтственность должностныхъ лицъ за неправомѣрные акты управленія.

Весь большой отдѣлъ о правѣ и обязанности органовъ государства—восполнять своею положительною дѣятельностью самодѣятельность гражданъ въ тѣхъ случаяхъ, когда нехватаетъ индивидуальныхъ и коллективныхъ силъ этихъ послѣднихъ, или иначе говоря, весь отдѣлъ о правѣ публичныхъ службъ, долженъ быть оставленъ безъ разсмотрѣнія, какъ по недостатку отведеннаго времени, такъ и по той причинѣ, что многіе изъ вхо-

дящихъ въ этотъ отдѣлъ (въ такъ-называемую особенную часть административнаго права) вопросовъ могутъ быть, въ большей или меньшей степени, прослушаны въ спеціальныхъ курсахъ отдѣльныхъ цикловъ (каковы, напримѣръ, курсы рабочаго законодательства, землеустройства, коопераціи, фабричной инспекціи, транспортнаго дѣла, страхового дѣла и политики и т. п.).

Такимъ образомъ, общій элементарный курсъ административнаго права можетъ быть ограниченъ слѣдующими вопросами:

1. Понятіе административнаго права.
2. Понятіе и задачи государственнаго управленія.
3. Органы внутренняго управленія и ихъ классификація.
4. Юридическая природа актовъ администраціи.
5. Органы правительства: центральные и мѣстные.
6. Ихъ полномочія: обыкновенныя и чрезвычайныя.
7. Органы самоуправленія; ихъ организація, компетенція и правительственный надзоръ за ними.
8. Право личной неприкосновенности.
9. Право печати.
10. Право общества и собраній.
11. Право передвиженія и выбора занятій.
12. Административная юстиція.
13. Дисциплинарная отвѣтственность.
14. Судебная отвѣтственность должностныхъ лицъ.

Юрьевъ. Юридическій факультетъ Юрьевскаго Университета [1]).

1. Государственное право. Орд. проф. д ръ госуд. права *Л. А. Шалландъ*. 6 ч.

2. Государственный строй Англіи (необязательно), 2 ч., и практическія занятія по государственному праву (необязательно, безплатно) 2 ч., Магистрантъ *Н. И. Щукинъ*, прив.-доц. государ. права.

3. Полицейское право. Д-ръ междун. права *М. Й. Догель*, орд. проф. полицейскаго права, объявитъ свои лекціи впослѣдствіи.

Ярославль. Демидовскій Юридическій Лицей [2]).

1. Государственное право. 6 ч. изъ нихъ 2—практ. занятія. Засл. орд. проф. *В. Г. Щегловъ*. Пособія: Основные законы 23 апрѣля 1906 г. Руководства: В. В. Ивановскій, Коркуновъ, Русское государственное право (6—8 изд.), Лазаревскій, т. I и

---

[1]) Обозрѣніе на 1915 г. II семестръ.

[2]) Свѣдѣнія любезно сообщены проф. Л. С. Таль.

т. II, Кокошкинъ, Елистратовъ, Конституціонное право, изд. 2, Еллинекъ, В. Г. Щегловъ, Исторія политическихъ ученій (литограф. курсъ). Программа обнимаетъ слѣдующіе вопросы: Государство, какъ предметъ науки государственнаго права. Роль государства въ исторіи и въ современной общественной жизни. Главные отдѣлы науки. Литература.—Введеніе. Исторія политическихъ ученій въ XVIII—XIX ст. Монтескье. Руссо. Раціоналистическія теоріи о государствѣ. Ученіе о государствѣ исторической и органической школы права. Политическіе взгляды англійской исторической школы (Э. Беркъ). Реакціонное направленіе въ наукѣ государственнаго права во Франціи и Германіи. Позитивное направленіе въ наукѣ права. Конституціонная теорія государства (Б. Констанъ, Милль, Спенсеръ, бар. Этвешъ, А. Токвиль и др.) Ученіе о правовомъ государствѣ (Р. ф. Моль, Л. ф. Штейнъ, Р. ф. Гнейстъ, В. Гумбольдтъ, Лабулэ и др.). Ученіе о государствѣ Фурье, С. Симона, Луи Блана. Катедеръ-соціализмъ. Школа историческаго матеріализма въ государственной наукѣ (Родбертусъ, Лассаль, Марксъ). Политическая теорія Ант. Менгера. Эмпирическое направленіе въ государственной наукѣ (Лингъ). Юридическая школа (Герберъ, Лабандъ, Георгъ Мейеръ, Еллинекъ, Коркуновъ). Критика взглядовъ юридическаго направленія въ современной государственной наукѣ. — Общее ученіе о государствѣ. Методы изученія государства (философскій, сравнительно-историческій, юридическій). Воззрѣнія на государство, какъ на народъ, власть, организмъ, юридическую личность. Опредѣленіе понятія государства. Происхожденіе государства. Его обоснованіе въ различныхъ научныхъ теоріяхъ (теологической, этической, патріархальной, патримоніальной, договорной и психологической). Цѣль государства. Историческіе типы государства.—Государственная территорія. Народъ. Публичное субъективное право въ современномъ государствѣ. Государственная власть. Суверенитетъ. Отношеніе понятія суверенитета къ ученію о раздѣленіи властей (въ теоріи и практикѣ государственной жизни). Органы государственной власти. Должностныя лица (чиновники). Государственная служба. Составъ, организація и компетенція органовъ государственной власти. Представительные ея органы; ихъ исторія. Функціи государственной власти. Централизація и децентрализація государственной власти. Политическая и административная централизація. Административная децентрализація. Децентрализація въ формѣ самоуправленія. Типы самоуправленія. Формы государственнаго устройства.— Положительное государственное право. Внѣшняя исторія разложенія и

паденія абсолютнаго государства въ различныхъ странахъ Европы. Внутреннія причины паденія абсолютнаго государства. Конституціонное государственное право. Понятіе правового государства. Формы конституціоннаго государства. Понятіе конституціи и ея элементы. Виды конституцій. — Политическія партіи. Условія ихъ возникновенія и дѣятельности въ государствѣ. Образованіе политическихъ партій въ конституціонныхъ государствахъ. Организація политическихъ партій и ихъ роль въ жизни современныхъ государствъ. — Системы избирательнаго права. Система пропорціональнаго представительства.— Конституціонная монархія, какъ правовое государство. Права русскаго монарха. — Организація народнаго представительства. Организація верхней палаты. Организація нижней палаты. Дѣятельность палатъ.—Высшія русскія законодательныя учрежденія. Государственный Совѣтъ. Государственная Дума. — Комитетъ и Совѣтъ министровъ. Спеціальные Совѣты и Комитеты.—Законъ и административное распоряженіе по русскому государственному праву.—Прав. Сенатъ. Министерства. Отдѣльныя министерства. Высшія учрежденія, аналогичныя министерствамъ. Государственная служба.—Мѣстныя учрежденія. Мѣстныя правительственныя учрежденія. Органы мѣстнаго самоуправленія. Дворянское самоуправленіе. Крестьянское самоуправленіе. Мѣщанское самоуправленіе. Управленіе окраинъ. Общественное самоуправленіе—земское и городское. Городское самоуправленіе въ Польшѣ.—Ученіе о народѣ. Подданство. Права и обязанности русскихъ подданныхъ.—Сословная организація населенія. Духовенство. Городское сословіе. Крестьянское сословіе. Инородцы.

2. Административное право. 6 час. Орд. проф. д-ръ междун. права *Н. Н. Голубевъ*. Пособія: по общей части — Елистратовъ, Основныя начала, по особенной — Дерюжинскій и Ивановскій.

Алфавитный указатель

лицъ, упоминаемыхъ въ Сводномъ обозрѣніи.

Аваловъ, З. Д. Петроградъ, Политехническій Институтъ.

Авиновъ, Николай Николаевичъ. Москва, Коммерч. Инст. Унив. Шанявскаго.

Алексѣевъ, Александръ Александровичъ. Юрьевскій Университетъ (см. Харьковъ, Курсы).

Алексѣевъ, Николай Николаевичъ. Москва, Университетъ, Коммерч. Институтъ.

Алексѣевъ, Павелъ Ивановичъ. Москва, Университетъ.

Ануфріевъ, Николай Петровичъ. Москва, Университетъ.

Берендтсъ, Эдуардъ Николаевичъ. Петроградъ, Училище Правовѣдѣнія.

Богаевскій, Петръ Михайловичъ. Кіевскій Коммер. Институтъ.

Болдыревъ, Н. В. Петроградъ, Университетъ.

Бѣлявскій, Николай Николаевичъ. Петроградъ, Училище Правовѣдѣнія.

Воблый, Константинъ Григорьевичъ. Кіевскій Комм. Институтъ.

Вормсъ, Альфонсъ Эрнестовичъ. Москва, Университетъ Шанявскаго.

Гагенъ, Владимиръ Александровичъ. Ростовъ-на-Дону, Варшавскій Университетъ.

Гессенъ, Владимиръ Матвѣевичъ. Петроградъ, Лицей, Женскіе курсы, Полит. Инст.

Гидуляновъ, Павелъ Васильевичъ. Москва, Лазаревскій Институтъ.

Голубевъ, Николай Николаевичъ. Ярославль, Демидовскій Лицей.

Горбуновъ, Александръ Владимировичъ. Томскъ, Университетъ.

Горенбергъ, Михаилъ Борисовичъ. Петроградъ, Университетъ.

Гронскій, П. П. Петроградъ, Университетъ.

Гребенщиковъ, Александръ Васильевичъ. Владивостокъ, Восточный Институтъ.

Дерюжинскій, Владимиръ Федоровичъ. Петроградъ, Университетъ.

Догель, Михаилъ Ивановичъ. Юрьевъ, Университетъ.

Дурденевскій, Всеволодъ Николаевичъ. Москва, Университетъ.

Егіазаровъ, Соломонъ Адамовичъ. Университетъ св. Владимира.

Елистратовъ, Аркадій Ивановичъ. Москва, Университетъ, Лицей, Лазар. Инст.

Жилинъ, Александръ Алексѣевичъ. Петроградъ, Университетъ.

Загряцковъ, Матвѣй Дмитріевичъ. Москва, Комм. Инст. Универс. Шанявскаго.

Зызыкинъ, Михаилъ Валеріановичъ. Москва, Университетъ.

Ивановскій, Викторъ Викторовичъ. Казань, Университетъ.
Ивановскій, Игнатій Александровичъ. Петроградъ, Университетъ, Лицей.
Кистяковскій, Богданъ Александровичъ. Москва, Комм. Инстит.
Ковалевскій, Максимъ Максимовичъ (†). Петроградъ, Университетъ, Полит. Инст.
Кокошкинъ, Өедоръ Өедоровичъ. Москва, Курсы Полтарацкой.
Корфъ, С. А. Петроградъ, Высшіе Женскіе Курсы.
Котляревскій, Сергѣй Андреевичъ. Москва, Университетъ, Комм. Инстит.
Кохановскій, Николай Ивановичъ. Владивостокъ, Восточный Институтъ.
Куплеваскій, Николай Осиповичъ. Петроградъ, Училище Правовѣдѣнія.
Кюнеръ, Николай Васильевичъ. Владивостокъ, Восточный Институтъ.
Лазаревскій, Николай Ивановичъ. Петроградъ, Женскіе Курсы.
Магазинеръ, Яковъ Мироновичъ. Петроградъ, Психоневрологическій Институтъ.
Макаровъ, А. Н. Петроградъ, Университетъ.
Матвѣевъ, Владимиръ Федоровичъ. Казань, Университетъ.
Мулюкинъ, Александръ Сергѣевичъ. Өдесса, Университетъ.
Новомбергскій, Николай Яковлевичъ. Томскъ, Университетъ.
Паліенко, Николай Ивановичъ. Харьковъ, Университетъ.
Покровскій, П. А. Петроградъ, Университетъ.
Раевскій, Александръ Андреевичъ. Харьковъ, Университетъ, Женскіе Курсы.
Рейснеръ, Михаилъ Андреевичъ. Петроградъ, Психоневр. Институтъ.
Ренненкампфъ, Владимиръ Николаевичъ. Одесса, Университетъ.
Сакетти, А. Л. Петроградъ, Университетъ.
Соболевъ, Михаилъ Николаевичъ. Харьковъ, Университетъ.
Соколовъ, К. Н. Петроградъ, Университетъ.
Таль, Левъ Семеновичъ. Москва, Комм. Институтъ.
Тарасовъ, Иванъ Трофимовичъ. Москва, Лицей.
Тихомировъ, Н. Л. Москва, Комм. Институтъ.
Устиновъ, Владимиръ Михайловичъ. Москва, Универс. Шанявскаго, Курсы Полтарацкой.
Фельдштейнъ, Михаилъ Соломоновичъ. Москва, Университетъ.
Цызыревъ, Иванъ Өедоровичъ. Петроградъ, Университетъ.
Цытовичъ, Николай Мартіановичъ. Университетъ св. Владимира.
Шалландъ, Левъ Адамировичъ. Юрьевъ, Университетъ.
Швиттау, Георгій Георгіевичъ. Петроградъ, Университетъ.
Шмидтъ, Петръ Петровичъ. Владивостокъ, Восточный Институтъ.
Щегловъ, Владимиръ Георгіевичъ. Ярославль, Демидовскій Лицей.
Щукинъ, Н. И. Юрьевъ, Университетъ.

СОДЕРЖАНІЕ.

Стр.

А. И. Елистратовъ.—Памяти А. В. Погожева 3
Н. П. Ануфріевъ.—Правительственная регламентація образованія частныхъ обществъ въ Россіи 15
В. Н. Дурденевскій.—Городское управленіе въ Царствѣ Польскомъ 45
И. И. Евтихіевъ.—Начало самоуправленія и законъ объ обезпеченіи рабочихъ на случай болѣзни 60
А. И. Елистратовъ.—Должностное лицо и гражданинъ 76
А. Н. Колесниковъ.—Право родного языка 90
О. А. Хауке.—Сельское общество 107

Научные обзоры.

В. Н. Дурденевскій.—Русская литература по административной юстиціи 130
И. И. Евтихіевъ.—Теорія публично-вещнаго права (обзоръ литературы) 144
Соціальный Музей имени А. В. Погожевой и Кабинетъ административнаго права при Московскомъ Университетѣ . . 152

Приложеніе.

Сводное обозрѣніе преподаванія по предметамъ государственнаго и административнаго права въ Россіи на 1915—16 академическій годъ 159

Цѣна 1 руб. 50 коп.

СКЛАДЪ ИЗДАНІЯ
ВЪ КНИЖНОМЪ МАГАЗИНѢ „ПРАВОВѢДѢНІЕ“
Ивана Калинниковича Голубева,
Москва, Никольская, Славянскій базаръ.